ANNUAL REPORT 1989-90

© Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. JS77-1/1990
ISBN 0-662-57337-4

ANNUAL REPORT 1989-90

90-05722/

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Cadieux:

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby submit the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission for the fiscal year 1989-90, for tabling in each House of Parliament.

Yours sincerely,

Richard Gosse
Chairman

June 6, 1990

Any member of the public

> having a complaint concerning the conduct,
>
> in the performance of any duty or function under this Act, of any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act

may,

> whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint,

make the complaint to

(a) the Commission;

(b) any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act; or

(c) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against the police.

Subsection 45.35 (1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which came into force on September 30, 1988.

COMMISSION MEMBERS

Full-time

RICHARD GOSSE, Q.C.
Chairman

Dr. Gosse was Deputy Attorney General of Saskatchewan from 1977 to 1985, and Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service from 1985 until his appointment as Commission Chairman in 1988. Formerly a Professor of Law at Queen's University and the University of British Columbia, he served at one time as Counsel to the Ontario Law Reform Commission and was the first full-time member of the British Columbia Law Reform Commission. He practised law in British Columbia for several years and is a member of the Bar of that province as well as of those of Ontario and Saskatchewan.

FERNAND SIMARD
Vice-Chairman

Mr. Simard has been a member of the Quebec Bar since 1961. He specialized in litigation and administrative law, and practised in Montreal for many years. He has been a chairman of the disciplinary court for federal maximum and medium security penitentiaries.

Part-time

British Columbia

L. ALLAN WILLIAMS, Q.C.

Mr. Williams is a former Attorney General of British Columbia and also served as Minister of Labour for that province. He is now senior counsel with the Vancouver law firm of Davis and Company.

Alternate **LYMAN R. ROBINSON, Q.C.**

Professor Robinson is a member of the Faculty of Law at the University of Victoria and a former Dean of that Faculty. He is a member of the Law Reform Commission of British Columbia, the tribunal panel of the Canadian Human Rights Commission, and the Saanich Police Board.

Alberta

MR. JUSTICE SIDNEY V. LEGG

Mr. Justice Legg is a supernumerary judge of the Court of Queen's Bench of Alberta and has been a member of the Alberta judiciary since 1960. He has been Chairman of the Alberta Law Enforcement Review Board since its inception in 1974. He is a past President of the Canadian Cystic Fibrosis Foundation.

Saskatchewan

DONALD K. MacPHERSON, Q.C.

Mr. MacPherson was the senior partner in the Regina law firm of MacPherson, Leslie and Tyerman, and the part-time Chairman of the Saskatchewan Police Commission. He resigned from our Commission on July 31, 1989, on his appointment to the position of Chief Justice of the Saskatchewan Court of Queen's Bench.

KENNETH A. STEVENSON, Q.C.

Mr. Stevenson, a Saskatoon lawyer in private practice, was appointed on February 19, 1990, to replace Chief Justice MacPherson. He is a member of the firm of Priel, Stevenson, Hood and Thornton, and has specialized in criminal and civil litigation.

Alternate **DAVE ZACHARIAS**

Mr. Zacharias is a farmer and Swift Current businessman. He has been active in, and served as president of, a number of Swift Current community organizations.

Manitoba

GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., Q.C.

Mr. Haig is the senior partner of th Winnipeg law firm of D'Arcy and Deacon. A past President of the Manitoba Bar Association, he has headed many Manitoba community organizations. Mr. Haig was appointed a Special Commissioner to inquire into lotteries and gambling in Manitoba.

Alternate **S. JANE EVANS**

Ms. Evans is a partner in the Winnipeg law firm of Aikins, MacAulay and Thorvaldson. She has been active in many community service organizations and is currently President of Family Services of Winnipeg Inc.

New Brunswick

JUDITH MacPHERSON

Ms. MacPherson is a Moncton lawyer in private practice. She is currently President of the New Brunswick Bar Association. She has been an adjudicator of the Public Service Labour Relations Board since 1980.

Alternate **MARIE ODETTE SNOW**

Professor Snow is a member of the Faculty of Law at the University of Moncton and of the New Brunswick Bar.

Nova Scotia

BLAIR HARRIS MITCHELL

Mr. Mitchell is an associate with the Halifax law firm of Green, Veniot and Parish. He is a director of the Nova Scotia Civil Liberties Association and a Governor of the University College of Cape Breton.

Alternate **EARL SMITH HOLT**

Mr. Holt resides in River John and recently retired after 20 years as an adult probation officer with the Nova Scotia Attorney General's Department. He is a former municipal police officer.

Prince Edward Island

GRAHAM W. STEWART

Mr. Stewart is a partner in the Charlottetown law firm of Campbell, Stewart. He is a former Deputy Attorney General of Prince Edward Island and is active in many community organizations.

Alternate **W. ALLISON MacRAE**

Mr. MacRae is a Charlottetown businessman who has been active in the community for many years. He is a past President of the Prince Edward Island Racing and Sports Commission.

Newfoundland

ROBERT BARRY LEARMONTH

Mr. Learmonth is a partner in the St. John's law firm of Learmonth, Dunne, and a bencher of the Newfoundland Law Society. He is a former Crown Attorney and is Chairman of the Newfoundland Labour Standards Tribunal.

Alternate **MARIA G. HENHEFFER**

Ms. Henheffer was a member of the St. John's law firm of Martin, Whalen, and specializes in litigation. She resigned from our Commission on August 25, 1989, because she was moving from Newfoundland to practise law in New Brunswick.

Yukon Territories

ROSEMARY B. TREHEARNE

Ms. Trehearne has been the Director of the Native Courtworker Program, Council of Yukon Indians, since 1985. She is President of the Yukon Indian Women's Association, a member of the Yukon Judicial Council, and an adjudicator of the Yukon Human Rights Commission.

Alternate **JOHN WRIGHT**

Mr. Wright is the part-time Chairman of the Yukon Workers Compensation Board. A former major in the Canadian Armed Forces, specializing in military policing, he has been involved in a number of community criminal justice programs.

Northwest Territories

JOHN U. BAYLY, Q.C.

Mr. Bayly has practised law in Yellowknife since 1974. He has a special interest in native rights law and has represented a number of aboriginal organizations. Mr. Bayly was the first Executive Director of the Northwest Territories Legal Services Board. He was Chairman of the territorial government's Task Force on Spousal Assault in 1984-85.

Alternate **LAZARUS ARREAK**

Mr. Arreak has worked as an adult educator and legal aid representative in various centres on Baffin Island. He is completing a three-year program in Administrative Studies, Public Sector Management, at Arctic College in Iqaluit.

Members-at-large

GISÈLE CÔTÉ-HARPER, Q.C.

Professor Côté-Harper is a member of the Faculty of Law at Laval University and of the Quebec Bar. She is well known for her research and publications on human rights and criminal law. She is a Vice-President of the Canadian Civil Liberties Association.

GINA SACCOCCIO BRANNAN

Ms. Brannan is a lawyer in private practice with the Toronto firm of Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow, and has served as a senior policy adviser in the Ontario Government.

The *RCMP Act* stipulates that the Commission shall consist of

- a Chairman and a Vice-Chairman;

- a member for each province that has a contract for provincial policing by the RCMP (all provinces but Ontario and Quebec);

- up to three other members (members-at-large).

(By virtue of the *Interpretation Act*, "province" for this purpose includes the Yukon and Northwest Territories. Both have contracts for territorial policing by the RCMP, and must therefore have members on the Commission.)

Provision is made for the appointment of alternate members for any member of the Commission other than the Chairman. The alternate may act, in the conduct of hearings, in the place of a Commission member in the event of his or her "absence", "incapacity" or "ineligibility".

The Chairman is required to be a full-time member, and the other members may be full-time or part-time. The only other full-time member is the Vice-Chairman.

Commission members are appointed by order of the Governor in Council for terms not exceeding five years. All those appointed to date have been given five-year terms. Members of the RCMP are not eligible to serve on the Commission.

The provincial or territorial minister responsible for policing in each contracting jurisdiction must be consulted prior to the appointment of the Commission member for that jurisdiction.

Where a Commission hearing is held into a complaint about conduct occurring in the course of the RCMP's provision of contractual services, the Commission member from that province or territory is required to be assigned, either alone or with other Commission members, to conduct the hearing.

The Chairman assigns the Commission members to conduct Commission hearings. A single member, or a panel of several members, is deemed to be the Commission for the purpose of the hearing.

Head Office

Office Address

60 Queen Street, Third Floor
Ottawa, Ontario

Mailing Address

RCMP Public Complaints Commission
P.O. Box 3423, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

Telephone

General Inquiries: (613) 952-1471
Toll free for complaints: 1-800-267-6637
FAX: (613) 952-8045

Regional Offices

Office and Mailing Address

British Columbia and the Yukon

RCMP Public Complaints Commission
Regional Office
840 Howe Street, Suite 970
Vancouver, British Columbia
V6Z 2L2

Telephone: (604) 666-7363
FAX: (604) 666-7362

Prairie Provinces and Northwest Territories

RCMP Public Complaints Commission
Regional Office
10060 Jasper Avenue, Suite 1909
Edmonton, Alberta
T5J 3V4

Telephone: (403) 495-4201
FAX: (403) 495-4200

AN OPENING WORD

This second annual report of the Commission Chairman is the first to cover a full 12 months of operations under Part VII of the *RCMP Act*. It has been a year of challenge as the machinery of the Commission was put into full operation. Demand for service from the public increased significantly during the year and we expect it to continue to grow. As public awareness of the Commission increases, members of the public are turning to it more and more when they have complaints against the Force. Independent review of complaints meets public expectations that complaints against the Force will be given fair consideration.

The Commission became operational on September 30, 1988. In its first six months of operation, it received 143 complaints, or 13% of all Part VII complaints received by the Force in that period. In the next 12 months covered by this report, the Commission received 748 complaints, or 33% of all Part VII complaints received by the Force. The distribution of complaints by province suggests that public awareness of the Commission is greater in some provinces than in others. Implementation of its communications strategy in the coming year should result in increased and more uniform awareness of the Commission, particularly among aboriginal peoples.

Complainants who are dissatisfied with the disposition of their complaints by the Force may refer them to the Commission for review. The Commission received 90 referrals in the current fiscal year compared to six in the first six months of operation. The review of a complaint involves examination of relevant material which the Force is required to forward to the Commission. The average time taken by the Force to provide the relevant materials for the first six referrals received in the 1988-89 reporting year was 100 working days. This delay was the subject of comment in last year's report. The time has now been reduced to 52 working days, which reflects the Force's positive efforts to make Part VII work and to respond to the Commission's concerns.

The Force has responded positively to the Commission's concerns in other areas. The brevity of the Force's reports to complainants was the subject of adverse comment in last year's report. The Force is now providing complainants with substantially more information on its handling of complaints.

The lack of a Force policy on the voiding of traffic tickets was the subject of comment in last year's report. In February, 1990 the Force issued an operational bulletin establishing a policy on voiding or withdrawing informations, including those involving motor vehicle violations.

Fifteen reviews were completed in the 1989-90 fiscal year and in eight of these the Force's disposition was found to be satisfactory. In the seven cases where the Force's disposition was found to be unsatisfactory, interim reports making findings and recommendations were sent to the RCMP Commissioner and the Solicitor General. The Commissioner has, since the close of the fiscal year, responded to these findings and recommendations in a positive way as regards the specific complaints. The Chairman's final reports on these complaints will be issued shortly. In a substantial proportion of the cases reviewed, therefore, complainants' dissatisfaction with the Force's disposition of the complaint was found to have merit.

Six public hearings were instituted by the Chairman. Three arose from the review of complaints referred to the Commission and three from investigations initiated by the Chairman in the public interest. Two hearings were begun in the fiscal year.

Experience has led the Commission to identify a number of issues which should be addressed if Part VII is to meet the objectives of an independent process of review of public complaints. These issues are discussed in Parts III and IV of this report.

The single greatest issue threatening the integrity of the public complaints review process is the lack of

transparency of that process. Part VII specifies a very limited number of people who are to receive the Commission's interim and final reports. The general public and even intervenors in public hearings are not specified. The problem is particularly acute in the case of public hearings where the public would quite rightly expect to be informed of the Commission's findings and recommendations.

There is a clear need for reform and the Chairman will strive to contribute to the reform process.

1989-90 Annual Report

An Opening Word xi

Part I - Mandate and Organization

Chapter 1: Mandate 3
The Legislation 3
Retrospectivity of the Mandate 5

Chapter 2: Organization 7
The Commission 7
Use of *ad hoc* counsel 8
Communications 10
The Future 10

Part II - Complaints Experience

Chapter 3: Complaints Volume, Distribution, and Type 17
Volume and Distribution 17
Types of Complaints 21
Complaints made by the Chairman 27

Chapter 4: Complaints Referred to the Commission for Review 30
General 30
Satisfactory Disposition of Complaints by the RCMP 33
Unsatisfactory Disposition of Complaints by the RCMP 34
Hearings 43

Chapter 5: Public Interest Investigations and Hearings 45

Part III - Concerns and Issues: The Need for Reform

Chapter 6: A Barely Public Process 51

The Issue 51

Part VII Reports 52

Privacy Act Principles 53

Application of Principles to the Five Reports 54

Paragraph 8(2)(m) of the Privacy Act 58

The Need for Reform 59

Chapter 7: Jurisdictional Questions 62

The Issues 62

Complaints Concerning the RCMP's General Activities, Policies, and Attitudes 62

Are Complaints Against the Force or the Members, or Both? 65

The Meaning of "Conduct" 68

Chapter 8: Further Issues and Concerns 75

Funding for Legal Representation of a Complainant at Commission Hearings 75

Monitoring the Complaint Process 77

Mediation 79

Public Complaints and Discipline: Linkage 80

Availability of Information from the RCMP 83

Part VI Issues 90

The Making and Reception of Complaints 92

Review Options 94

Duplication of Investigations 95

Assignment of Chairpersons to Conduct Hearings 96

Part IV: The Evolving Policy Context: The Way of the Future

Chapter 9: Major Policy Issues *101*

How Our Legislation Evolved 103

How Our Legislation Addresses the Policy Issues 105

Chapter 10: Recent Provincial Developments *107*

Final Word **111**

MANDATE AND ORGANIZATION

PART I

CHAPTER 1 MANDATE

The Legislation

Parliament has established an independent review process for making the RCMP and its members accountable to the public for police conduct. The keystone of the process is the Public Complaints Commission.

The underlying rationale for the existence of the Commission is to ensure:

- that individual members of the public will have their complaints fairly and impartially dealt with; and
- that, in examining complaints, the public interest in the fair and proper enforcement of the law is taken into account.

While the legislation was adopted to protect the public against improper police conduct and to provide a remedy in such cases, it also contains provisions to ensure fair treatment for Force members against whom allegations are made.

The Commission's mandate is set out in Part VII of the *RCMP Act*, which was proclaimed in force on September 30, 1988. Parliament assigned certain responsibilities to the Commission as an organization and as a tribunal, and certain others to the Chairman. The Chairman is designated as the Commission's chief executive officer and has "supervision over and direction of [its] work and staff ..."

Part VII provides for:

- reception by the Commission of complaints from the public;

- initiation of complaints by the Chairman where the Chairman considers there are reasonable grounds for taking such action;
- notification by the Commission to the RCMP, for investigation and disposition by the RCMP, of complaints received by the Commission;
- investigation by the Chairman or hearing by the Commission, where the Chairman considers it advisable in the public interest, whether or not the RCMP has investigated the complaint;
- review by the Chairman where the complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint;
- hearings by the Commission when the Chairman has concluded, after a review, that he is not satisfied with the RCMP's disposition and that a hearing should be instituted;
- the making of findings and recommendations by the Chairman and the Commission in their respective reports.

When Parliament introduced the new complaints process, it also amended the *RCMP Act* in two major respects:

- by providing, in Part II, for the establishment of an External Review Committee to review and hear appeals and grievances by Force members (in other words, internal complaints) in the context of discipline, discharge and demotion, and grievance proceedings; and
- by providing, in Parts III, IV and V, for a grievance process for Force members, for substantial revisions to the disciplinary process, and for discharge and demotion proceedings.

The External Review Committee and the Public Complaints Commission are two distinct, independent bodies, both external to the RCMP. The External Review Committee deals with matters internal to the Force.

The Commission deals with external complaints from the public.

While the Act establishes separate and distinct processes for disciplining members and dealing with public complaints, these matters are linked. A complaint may give rise to disciplinary proceedings. Also, a complainant may wish to know the outcome of these proceedings. (See Chapter 6 of last year's Annual Report.)

Retrospectivity of the Mandate

Last year's Annual Report also discussed the possible retrospectivity of Parts VI and VII. It mentioned that the Attorney General of Canada, after consultation with our Commission, had referred this question to the Federal Court of Canada. The reference was filed on May 12, 1989, with the Commission as a party. The case was argued on September 5, 1989, and the judge gave his decision on April 11, 1990.

Parts VI and VII were held to be retrospective in their application.

The judge, Mr. Justice MacKay stated:

> I am prepared to conclude that Part VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance the confidence of the general public in the force and its activities.

> In my view the dominant objective of Parts VI and VII of the Act is the advancement of a public purpose, the protection of the public. To the extent these amendments may be said to affect vested rights or interests, or to lead to punishment for past conduct, that is subordinate to the dominant objective here ... In light of the dominant purpose here, the protection of the public, the presumption against retrospective application of Part VII, to conduct before its proclamation in force, is rebutted.

Counsel for the Attorney General had argued to the contrary. The Attorney General filed a Notice of Appeal on April 30, 1990. It is expected that the Federal Court of Appeal will hear the matter in the fall.

The operation of the judgment may be suspended until the appeal is dealt with, if a request is made to that effect. It is our understanding that the Attorney General will be making such a request.

Meanwhile, complainants about incidents occurring before September 30, 1988, must continue to await the outcome of these proceedings. Their patience is being sorely tried. It is ironic that the Department of Justice, which opposes retrospectivity, is also responsible for drafting legislation. Two lines included in Part VII, or added by later amendment, could have dealt with the issue one way or the other, saving a great deal of expense and an unnecessary build-up of expectations (and frustrations) for the complainants concerned.

CHAPTER 2 ORGANIZATION

The Commission

The Commission is composed of a full-time Chairman and Vice-Chairman, and 12 part-time members. There is, as required by Part VI, a part-time member for each contracting province and territory. All the provinces, except Ontario and Quebec, and the two territories contract with the federal government for RCMP policing services. At present there is one member-at-large from Ontario and one from Quebec. In addition, alternate members have been appointed for nine of the part-time members.

The main function of Commission members is to conduct hearings to which they have been assigned by the Commission Chairman.

The Commission Chairman is the chief executive officer of the Commission and has supervision over and direction of the work and staff of the Commission. He also has specific statutory powers and duties to receive, review, investigate and report on complaints, and may institute hearings in appropriate cases. He may himself initiate complaints when he is satisfied that there are reasonable grounds to investigate. The Chairman is required to submit an annual report, for tabling in Parliament, to the Solicitor General of Canada.

The Chairman may delegate, to the Vice-Chairman, any of his powers, duties or functions, except the making of the annual report and his power to delegate. The Chairman has delegated to the Vice-Chairman authority to review complaints under section 45.41 of the *RCMP Act*.

Commission Resources

The Commission staff includes an Executive Director, a General Counsel, a Director of Complaints, a Senior

Communications Advisor, a Senior Policy, Planning and Research Advisor, an office manager, two regional directors, complaints officers, and appropriate support staff.

Charts at the end of this chapter show Commission resources in terms of personnel and dollars, and are followed by an organization chart.

The Secretariat of the Solicitor General continues to provide support services and expertise in matters of human resources and administration. The excellent service provided by the Secretariat is much appreciated. It enables the Commission to perform efficiently.

The British Columbia and Yukon Regional Office opened in Vancouver in May, 1989, with a regional director, two complaints officers and appropriate support staff. The office has been extremely busy. Forty percent of the Commission's work-load is generated in British Columbia.

The Prairies and Northwest Territories Regional Office will open in Edmonton in June, 1990.

On May 1, 1989, the Head Office of the Commission moved from temporary offices in Hull to its permanent location at 60 Queen Street in downtown Ottawa.

Use of *ad hoc* counsel

The Commission retains *ad hoc* counsel from private practice for Commission hearings, occasionally for advice, and to represent it in proceedings such as the retrospectivity reference. Counsel with special experience and background are selected for this purpose.

These counsel are paid by the Commission at Department of Justice rates, but they are not departmental counsel. Nor are they approved by the Minister of Justice. Since the Department provides legal services to the RCMP, it would be inappropriate for it to be involved in the selection of the Commission's lawyers.

Activities

The Bureau of Management Consulting has carried out a study of the organizational structure of the Commission. The Commission will use this analysis when it considers restructuring its operations and redefining the functions and duties of a number of its staff.

The Commission is currently introducing an automated information system, used for management and operational purposes, that will also link Head Office with existing and future regional offices.

The Commission has conducted legal research on a number of issues, particularly with respect to provincial legislation governing the external oversight of law enforcement in Canada. Research included a review of existing research on the use of lethal force by and against the police, and on the use by the police of less-than-lethal force. A study now under way is examining the concept of "excessive force". This research should prove useful in determining what is proper and what is improper conduct where complaints allege excessive force. The results of this research will be available in due course.

Commission staff visited several RCMP divisions and met with members of all ranks to exchange views about the complaints process. Regular meetings have taken place between the Chairman and the senior officer of the Force responsible for the handling of complaints. Several meetings were held with RCMP Headquarters personnel to discuss the interpretation of the *RCMP Act*, the development of compatible systems and procedures, and a number of other issues.

Members and staff of the Commission attended the RCMP External Review Committee Seminar dealing with police human resource issues, the annual meeting of the International Association for the Civilian Oversight of Law Enforcement, the annual conference of the Council of Canadian Administrative Tribunals, and the annual meeting of Provincial Police Commissions.

On November 29, 1989, the Commission held a seminar attended by heads of provincial police commissions, legal specialists, academics, representatives of RCMP management and divisions, and employees of the Secretariat of the Solicitor General. The seminar dealt with issues of mutual interest and concern, including:

- some issues arising on the Marshall Inquiry in Nova Scotia and an update on the Blood Inquiry in Alberta;
- various aspects of police conduct such as the quality of police investigations, the failure to respond to calls for police assistance, and off-duty conduct of police; and
- recent legislative developments in Canada.

On November 30 and December 1, 1989, the Commission held its second annual meeting in Ottawa.

The Commission reviewed and finalized its rules of practice for use at hearings. It also prepared a Registrar's Manual for Commission hearings.

Communications

The Commission has been developing a communications strategy plan, which is nearly ready for implementation. While the plan addresses communications with the public generally, a special effort will be made with respect to aboriginal peoples. Pamphlets describing the function of the Commission have been printed and are being distributed.

The Future

The new structure and increased resources obtained for the 1990-91 fiscal year should permit the Commission to continue its program effectively. It is anticipated, however, that these resources will be insufficient to meet work demands beyond the 1990-91 fiscal

year. The Commission will continue to analyse its requirements and, bearing in mind government restraints, determine what additional resources it will require. Should the Federal Court decision on retrospectivity be upheld, additional temporary resources will be required to cope with the resulting increase in work-load.

Changes under consideration include an additional regional office for the Atlantic Provinces, enlargement of the responsibilities of regional offices, and establishment of satellite offices in contracting provinces where no regional office is located. Such changes would enhance the Commission's ability to respond to complaints and generally improve its service to the public.

Commission Person-Years

	1990-91	1989-90
Person-Years:		
Controlled by Treasury Board	26	18
Other	2	2
Total	28	20

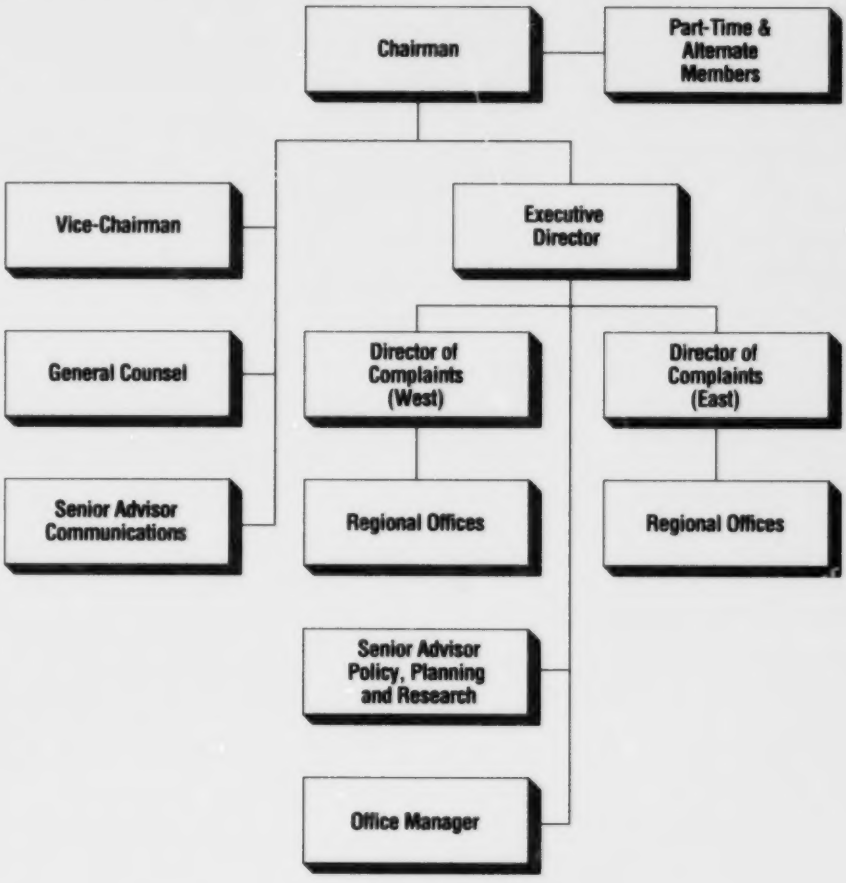
"Other" represents the Chairman and Vice-Chairman, as Order in Council appointees.

Commission Expenditures

	Estimates 1989-90 ($000)	Actual* 1988-89 ($000)
Personnel		
Salaries and wages	1,035	646
Other personnel	160	103
Total (Personnel)	1,195	749
Goods and Services		
Transportation and communications	665	182
Information	75	24
Professional and special services	791	246
Rentals	30	3
Purchased repair and upkeep	50	10
Utilities, materials and supplies	150	480
Total (Goods and Services)	1,761	945
Total Operating	2,956	1,694
Capital	80	12
Total Expenditures	3,036	1,706

* *Expenditures for the first six months of operation: September 30, 1988 to March 31, 1989*

COMMISSION ORGANIZATION CHART



COMPLAINTS EXPERIENCE

PART II

CHAPTER 3 COMPLAINTS VOLUME, DISTRIBUTION, AND TYPE

Volume and Distribution

During the 1989-90 fiscal year, the RCMP advised the Commission that it received 3,328 complaints, of which it classified 2,253 as Part VII complaints and 1,075 as non-Part VII complaints. Of the 2,253 Part VII complaints, 748 were initially received by the Commission and were sent to the RCMP Commissioner for disposition in accordance with Part VII of the *RCMP Act*.

Table A (following page) shows the distribution of Part VII complaints received by the Force during the 1989-90 fiscal year. They include complaints initially received by the Commission and provincial authorities and sent to the RCMP for disposition. Of the 1,075 non-Part VII complaints received by the RCMP in this period, 520 were received by RCMP Headquarters in Ottawa. Many of these related to proposed uniform changes, assistance to the general public, threats, the official languages policies of the federal government and human rights concerns.

The number of complaints in the Pacific and Prairie Regions corresponds closely with the number of RCMP members in those regions. More than 80% of members acting as provincial or municipal police are stationed in these two regions. The Force's experience is that over 75% of the complaints are made against members who are constables, and the incident giving rise to the complaint takes place in over 50% of cases in public. They include incidents in the street and in commercial establishments such as shopping malls, stores, restaurants or bars. This is a reflection of the fact that constables tend to have the most contact with the public and that contact is generally in public places. Information provided by the Force indicates that about one-third of all complaints are about the attitude of the member. Complaints about inadequate service and the conduct of an investigation are also common, representing about one-fifth of all complaints.

TABLE A

Distribution of Complaints Received by the RCMP Against Force Members, 1984-89
Number of Complaints

Total	Pacific Region		Prairie Region				Central Region		Atlantic Region			
	B.C.	Y.T.	ALTA	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	NFLD.	N.S.	P.E.I.
1984	738	29	378	226	179	44	112	28	57	87	80	12
1,969	767		826				140		236			
1985	472	19	139	171	144	23	51	13	28	63	93	5
1,231*	491		477				74		189			
1986	623	11	374	164	174	41	140	19	12	36	71	11
1,675	634		753				159		129			
1987	848	20	416	126	293	80	157	41	75	70	99	17
2,246	868		909				298		261			
1988	977	12	349	157	239	45	130	31	39	39	95	28
2,157	989		890				159		199			
1989	972	18	352	210	154	39	70	30	146	80	151	11
2,253	990		775				100		388			

* Owing to the introduction of a new computer system, the 1985 statistics are considered inaccurate

When a person contacts the Commission with a complaint about the conduct of an RCMP member in the performance of his or her duties, a complaints officer takes down the information, confirms its content with the complainant and prepares a memorandum on the complaint which is then sent to the RCMP for disposition. On occasion, RCMP members have voiced dissatisfaction with the fact that some of the complaints sent to them by the Commission appear to be in respect of minor incidents which are a waste of time to investigate. Under Part VII of the *RCMP Act*, however, the Commission has no power to distinguish between major or minor complaints. The Act makes it mandatory for the RCMP Commissioner to be notified of every complaint received by the Commission and by each of the provincial authorities. It is then up to the Commissioner to dispose of the complaint under Part VII.

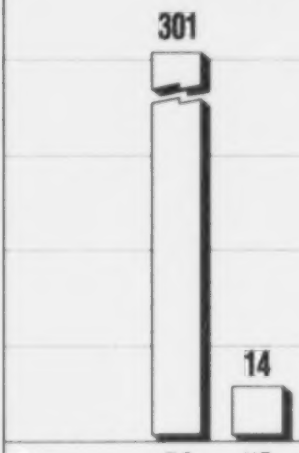
Since the Commission became operational on September 30, 1988, it has received an increasing number of complaints. In its first six months of operation, it received 143 complaints, or 13% of all Part VII complaints received by the RCMP for this period. In the succeeding 12 months covered by this Report, the Commission received 748 complaints, representing 33% of all Part VII complaints. This increase appears to reflect a growing public awareness of the Commission as a body with the power to review and inquire into complaints independently of the Force. Table B (following page) shows the complaints received by the Commission by region.

The Commission's statistics are not exactly comparable to those supplied by the Force. The Force's statistics include all complaints sent to the Force directly as well as those sent to the Commission and the provincial authorities which may have initially received the complaints. For example, both tables show that about 40% of all complaints come from British Columbia; however, while only 6% of all Part VII complaints were received from New Brunswick, 12% of complaints received by the Commission came from that province. On the other hand, 16% of all complaints received by

TABLE B

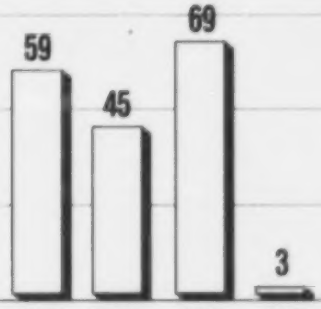
Complaints Sent to the Commission Between April 1, 1989 and March 31, 1990, by Region

Pacific Region



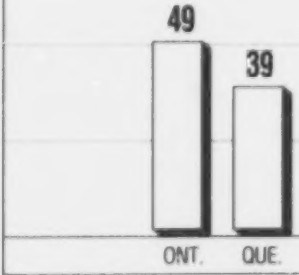
Total 315

Prairie Region



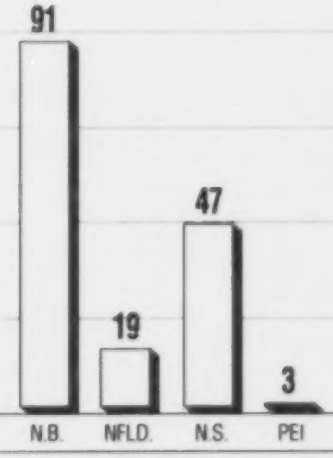
Total 176

Central Region



Total 88

Atlantic Region



Total 160

Total Number of Complaints – 748 [1]

[1] 9 complaints were recorded as "Other"

the RCMP come from Alberta while only 8% of those received by the Commission come from that province. Different conclusions can be drawn from these observations. Some provinces may be more knowledgeable about the existence of the Commission, or some complainants in a province may be loathe to send complaints to a government institution located in Ottawa when they can be given to a local RCMP detachment.

The approach to Part VII and the way complaints are recorded also affect complaints statistics. So far as the definition of a complaint for the purposes of Part VII of the *RCMP Act* is concerned, the Commission and the Force have differing views. This matter is discussed in detail in Part III of this Report. Also, as mentioned in last year's Annual Report, the Commission regards each complaint about a specific member and incident as a distinct complaint. The Force on the other hand tends to treat a complaint from one individual as a single complaint even if a number of consecutive incidents are involved. The Commission has discussed this with the Force and it may be that, as the RCMP proceeds with automating the tabulation of Part VII complaints, a common method of counting complaints will be achieved.

Types of Complaints

The RCMP uses 16 categories to classify the complaints it receives. The Commission is examining the various approaches to this procedure and discussions are ongoing with the Force to develop categories that can be used by both organizations.

Examples of the complaints received in 1989-90 are set out below. Some illustrate the more serious complaints received by the Commission while others provide a sense of the variety of complaints received.

- *Lack of service*

  Several individuals living in a community complained to the Commission that a young Indian

person was forcibly taken from the residence of a friend by several members of the local Tribe. The young person, who had not wanted to be involved in a religious initiation ceremony, was taken to the Tribe's longhouse and made to undergo the ceremony. She subsequently had to be hospitalized as a result of injuries suffered during the ceremony and is one of the complainants. Her friends went to their local RCMP detachment to ask for assistance to rescue her from the longhouse. It is alleged the members of the local RCMP detachment refused to provide any assistance when informed of the allegations of abduction, of assaults causing bodily harm and of break and enter. The reason alleged to have been given by the RCMP members is that it is Force policy not to interfere with the religious ceremonies of Native people. One of the members is also alleged to have told the individual whose home was broken into that Native people were allowed to break into the homes of other Native people during religious ceremonies. The complainants feel that the RCMP refused to provide service to them when they requested assistance.

- *Excessive force*

A resident of a small community was arrested by the RCMP for being intoxicated in a public place. When he showed some reluctance in handing over his personal effects in the booking area, one member is alleged to have put him in a strangle-hold while another is alleged to have hit him in the stomach. This person is said to have collapsed when put into the cell, fracturing his skull and remaining unconscious for several hours until examined by a doctor and transported by ambulance to the hospital. The individual has complained about the use of excessive force by the RCMP members who arrested him.

- *Unnecessary and excessive force*

While in pursuit on foot of an individual involved in a theft, a member of the RCMP was seen to grab the

suspect by the collar. Both the suspect and the member then fell to the ground. When the suspect attempted to rise, it seemed that the member, believing the suspect to be attempting to escape, struck the suspect on the back of the neck with his open hand. This caused the suspect to fall down and enabled the member to place the suspect's arms behind his back and to apply handcuffs. The complainant, who witnessed this incident from his apartment window, said that, after the handcuffs had been applied and while the suspect was still on the ground, the RCMP member struck the suspect on or near the face. In the opinion of the complainant, there was no apparent reason for the member to strike the suspect once he was handcuffed and under the control of the member. In the complainant's view, unnecessary and excessive force appeared to have been used.

- *Infringement of rights and assault*

The complainant alleges that, while he was incarcerated in a federal penitentiary, three RCMP members placed him in a cell where the toilet was not functional to ensure that he did not dispose of any contraband that he was suspected of secreting in his digestive tract. After three days in the cell, the complainant was told that he was to be taken to the hospital for x-rays. He states that, although he refused to consent to the x-rays, he was forcibly transported to the hospital, sedated against his will and x-rayed. The x-rays apparently failed to reveal the presence of any foreign substance in his digestive tract. Following the x-rays, the complainant claims a medical instrument was inserted into his rectum to determine whether contraband may have been secreted there. He states that he was forcibly given an enema to compel him to empty the contents of his bowels, and was placed in an observation room under the surveillance of one of the RCMP members. The complainant claims that he neither disposed of any contraband nor had any secreted in his digestive tract. He did not, he says, consent to

the actions of the members and claims that these actions constitute an assault.

- *Excessive force*

A woman failed to attend a criminal court appearance because she was also required to attend a family court matter at the same time. Prior to the court date, the woman's husband contacted the RCMP member involved to advise the member that his wife would be unable to attend as a result of being required to appear in another court on the same date. The RCMP member advised the husband that he should contact the trial judge but the husband failed to do so. A bench warrant ordering the arrest of the woman was subsequently issued by the criminal court as a result of the woman's failure to appear. The RCMP member who had previously been contacted by the husband went to the woman's home to execute the warrant and arrest her. The woman, who is the complainant, refused to permit herself to be handcuffed and the RCMP member used force to do so. As a result, the complainant alleges that she received an injury to her hand, and is of the opinion that the member employed excessive force in placing her under arrest.

- *Denial of rights*

A man who has undergone psychiatric treatment complained to the Commission that he was apprehended by three members of the RCMP who used excessive force during the arrest. According to the complaint, upon his arrival at the detachment, the man was not informed of the reason for his arrest and detention and, when he asked to be allowed to call his lawyer, his request was refused. When the man expressed concern for his dog locked in at his home, the members of the RCMP laughed at him. One member mocked the individual for having undergone treatment in a psychiatric hospital. The man complained that he was mistreated by the members of the RCMP, who refused him use of a

telephone to contact his lawyer and denied his constitutional rights by not being told of the grounds on which he was arrested and detained.

- *Attitude*

While travelling by car with other family members, a senior citizen who is a resident of another province was charged with driving in excess of the posted speed limit. Although the RCMP member who issued the ticket was very courteous and polite, the complainant contends that she was not speeding and that the constable erred, regardless of the fact that the member said the complainant's car was clocked by radar. Upon arrival in the nearest community, the complainant, her husband and two other occupants of the car, also senior citizens, stopped at the detachment office to explain that they felt that they had been unjustly charged. It was 5:00 p.m. and the member the complainant talked to appeared anxious to close the office for the day. After the complainant explained her concerns, she says that the member simply threw up his arms and stated: "We've got a 10-day blitz on and you're one of them". As the complainant and the other occupants of the car left, the member locked the door to the detachment office. This action gave the complainant and her friends the impression that he was more interested in closing the office than in offering assistance. The complainant was dissatisfied both with the member's abruptness and his inadequate assistance in responding to their concerns.

- *Attitude and denial of rights*

A man who was having coffee at around 2:30 a.m. in a coffee shop complained to the Commission that he was arrested by an RCMP corporal for being intoxicated in a public place. The man informed the corporal that he had not consumed alcohol for six years. According to the complainant, the corporal said that he would arrest him for disturbing the peace and throw him in jail for the night. The

complainant said he was asked to get into the RCMP vehicle and the corporal then drove to a deserted parking lot. The corporal then opened the back door and ordered the man to get out. The man complained that he was not treated in a fair or decent manner and that he was arrested without justification.

- *Negligence*

A man who was allegedly arrested in the middle of the night in his hotel room was advised by the arresting RCMP member that his arrest was part of an investigation being conducted about an incident involving assault on a female. The man was detained and released the next day on his own recognizance. When the man appeared in court two weeks later, he was advised that a stay of proceedings had been entered and that he was free to go. The man complained to the Commission that if the member had properly investigated the alleged assault before arresting and charging him, he would have discovered that the allegation was unfounded. As a result of his arrest and the charge against him, the man has lost his employment.

- *Negligence*

The complainant's daughter was riding her bicycle on a roadway when she was struck by a motor vehicle driven by an employee of X Company. The girl suffered numerous injuries which the complainant says continued to affect her at the time the complaint was made. An RCMP member went to the hospital shortly after the accident and asked the family whether they wanted charges laid against the driver of the motor vehicle. The family at that time was too distraught to express an opinion. Sometime after that conversation, the complainant contacted the traffic division of the Ottawa detachment to inquire whether charges had been laid. The complainant alleged that the desk sergeant advised him that the RCMP had decided not to charge the driver, stating as justification that "X Company

does not get charged". The complainant is of the opinion that charges should have been laid and that the investigating officers were negligent in the performance of their duties for failing to take the appropriate action by either immediately or subsequently charging the driver with an offence.

Complaints Made by the Chairman

Under Part VII of the *RCMP Act* the Chairman may initiate a complaint if he is satisfied there are reasonable grounds to do so. This can occur where the Chairman becomes aware of the conduct of any member of the RCMP and, on the basis of the information available, considers that there are reasonable grounds to investigate that conduct. The purpose of an investigation is to determine the facts. The investigation may establish that the facts are not what they were perceived to be at the time the complaint was initiated. In such cases the investigation serves to clear the member of any suspicion of misconduct.

The Chairman initiated one complaint in 1988-89 and one complaint in the past fiscal year:

- the first suggested that excessive force may have been used by members of the RCMP in what appeared to be the arrest of a woman at a major Canadian airport;

- the second was about the conduct of members of the RCMP in respect of an operation that extended to Thailand and involved a drug smuggling investigation during which a member of the Force died in the performance of his duties.

The Thailand complaint is also the subject of a public interest investigation and is referred to in Chapter 5.

The airport complaint was sent to the RCMP on March 31, 1989. The RCMP investigation was completed and the Chairman informed of the disposition of the com-

plaint by letter dated June 29, 1989. As was customary with such letters, it contained a very brief statement to the effect that, after a full investigation, the evidence was not sufficient to determine that the members had acted in other than a lawful and proper manner. The Commission has commented in a number of cases about the inadequacy of reports to complainants which say little more than that the Force finds the complaint to be "substantiated", "unsubstantiated" or "unfounded". Since the *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner to provide the complainant with a summary of the complaint and the results of the investigation, the Commission has taken the position that more detailed explanations of the investigation conducted and the conclusions drawn from the information obtained should be given to complainants. The Force has responded positively to this suggestion and reports to complaints are more detailed than in the past. In the case of the airport complaint, the Force responded with a very much more detailed report of its investigation in a letter dated August 17, 1989.

However, the *RCMP Act* requires the Chairman to review all complaints which he has initiated. This requires that the Chairman receive from the RCMP the relevant materials on the complaint and its investigation. These were received from the Force on November 30, 1989. The relevant materials disclosed for the first time the name of the woman who lives in Australia. She had not been interviewed by the Force. The Commission has since been in touch with the woman and, with this aspect of the investigation completed, the Chairman will be able to report on his review of the complaint.

It should be pointed out that after submitting this complaint to the Force, the Chairman was asked to sign a Form 1442. This is a Record of Complaint form on which the Force includes a summary of the complaint. The Commission has objected in a number of cases to the Force asking complainants to sign a Form 1442 when the Force has been provided with a written statement of the complaint. The summary of the complaint on Form 1442 is not always completely

accurate and is, in any event, unnecessary when a written statement of the complaint already exists. The Chairman therefore refused to sign Form 1442. If the RCMP wishes to use Form 1442 as its input form, the Commission has no objection, but the Force should not use it to record a complaint that has already been recorded in writing and provided to the Force by the Commission or the provincial authorities. If Form 1442 is used in these cases, the original complaint as transmitted to the Force should be either attached to Form 1442 or recorded verbatim on the form.

CHAPTER 4 COMPLAINTS REFERRED TO THE COMMISSION FOR REVIEW

General

The Commission's major function is to review complaints referred to it by complainants dissatisfied with the disposition of their complaints by the RCMP. The Commission received 90 referrals in the current fiscal year compared to six in the first six months of operation after September 30, 1988.

All complaints referred in writing to the Commission must be reviewed by the Chairman. If the Chairman is satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP, he sends a final report to that effect to the RCMP Commissioner, the Solicitor General of Canada, the member whose conduct was being complained about and the complainant. If the Chairman is not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP or feels that further inquiry is required, he has several options as set out in the legislation:

- he can send an interim report to the Solicitor General and the RCMP Commissioner setting out his findings and recommendations;
- he can ask the RCMP Commissioner to conduct a further investigation into the complaint;
- he can investigate the complaint further himself; or
- he can institute a hearing to inquire into the complaint.

The Chairman has found that the work involved in determining whether or not he is satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP almost amounts to an investigation in itself. In some cases, he has not received sufficient information from the RCMP to make a decision. This is sometimes because the Commission has not received all the information gathered by the RCMP during their investigation. If, after asking for what appears to be missing information, the

COMPLAINTS REFERRED TO THE COMMISSION FOR REVIEW

Distribution, by Region, of Referrals for Review

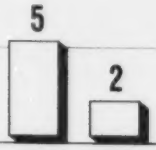
Pacific Region

Total 40 (44%)

Prairie Region

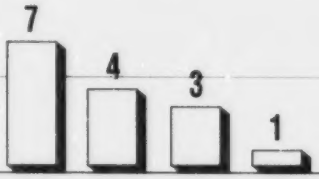
Total 28 (31%)

Central Region



Total 7 (8%)

Atlantic Region



Total 15 (17%)

Total Number of Complaints Referred – 90 (100%)

Chairman is informed that such information is not available from the RCMP, this assists him in deciding whether further inquiry is required. As will be seen below, this process of obtaining the relevant material can be quite lengthy.

During the period covered by the 1988-89 Annual Report, only six complaints had been referred to the Commission for review. When that Report went to press, the Commission was still awaiting the reports and other relevant information that the RCMP is required to provide for the Chairman to carry out the review. The first of this material was not received until July 7, 1989, about 70 working days after the request for the material was made. The average time taken by the RCMP to provide the relevant material for the six referrals received in the 1988-89 reporting year was 100 working days.

In the 1989-90 fiscal year, the period has been reduced to an average of 52 working days. In a few cases, the RCMP has refused to provide the relevant material on the grounds that the complaints were not Part VII complaints and are therefore outside the Commission's jurisdiction. Although meetings with the RCMP have resolved this issue in most of these cases, there are still several complaints which the Commission cannot review as the RCMP has refused to provide the relevant material. This issue is discussed further in Part III of this Report.

The statistics on receipt of relevant material are as follows:

- of 90 referrals received in the 1989-90 fiscal year, the Commission has received material in respect of 65;
- the average time taken by the RCMP to provide material relevant to the complaint is 52 working days; and
- the Commission requested additional material in 23 of the 65 cases. This material took, on average, 18 working days to arrive. At the time this report

was being written, the Commission was still waiting for the additional material in four cases.

Fifteen reviews were completed in the 1989-90 fiscal year and, in seven of these cases, the Chairman (or the Vice-Chairman) was not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP. Interim reports were sent to the Solicitor General and the RCMP Commissioner. In the eight remaining cases, the Chairman (or Vice-Chairman) was satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP. Final reports were sent to the member(s) involved and the complainant as well as to the Solicitor General and the RCMP Commissioner.

During the 1989-90 fiscal year, the Chairman delegated review functions to the Vice-Chairman.

Satisfactory Disposition of Complaints by the RCMP

During the 1989-90 fiscal year, there were eight reviews in respect of which there was satisfaction with the disposition of the complaint by the RCMP. A brief description of the subject-matter of these complaints is given below.

- An individual made two complaints against two different members of the RCMP concerning two different incidents in which he alleged that he was passed by vehicles driven by RCMP members at a speed well in excess of the posted limit. The complainant considered this to be an indication of contempt for the law and a lack of consideration for others lawfully upon the highway. The Vice-Chairman was satisfied that in both cases there was insufficient evidence upon which to lay a charge.
- An individual complained that a member of the RCMP had taken photographs of her and had refused to give her the alleged photographs. The Vice-Chairman was satisfied that no such photographs had been taken or were in the possession of the member.

- An individual complained that a member of the RCMP had visited his residence while he was absent from his home. Although informed by the complainant's son that the complainant was not at home and had left instructions that no one was to be allowed to enter in his absence, the member entered and remained in the complainant's residence for some time. The Vice-Chairman was satisfied with the remedial measures taken by the Force to insure that such an incident does not recur.
- An individual alleged that members of the RCMP were harassing him by means of surveillance. The Vice-Chairman was satisfied that there was no such surveillance.
- An individual alleged that undue haste was shown in the laying of a charge and conviction of a member of a local Native hockey team. The complainant stated that the investigation and court appearance took place quickly thereby demonstrating bias against Natives. The Vice-Chairman was satisfied that there was no special treatment given to the member of the hockey team because of his Native status.
- An individual alleged that a member of the RCMP misled the court during a trial which resulted in the conviction of the complainant. The Vice-Chairman was satisfied that the member of the RCMP did not mislead the court.
- An individual alleged that she was discriminated against in the manner in which she was treated while in custody because she has AIDS. The Chairman reviewed the complaint and was satisfied that the complainant was treated in the same manner as all other individuals being held in the same facility.

Unsatisfactory Disposition of Complaints by the RCMP

The Chairman or Vice-Chairman was not satisfied with the RCMP disposition of the complaint in four instances.

Interim reports were prepared and sent to the Solicitor General and the Commissioner of the RCMP setting out findings and recommendations. Summaries of these reviews and their outcomes now follow.

- *Complaint about assault by an RCMP member*

A person had complained that a member of the RCMP had assaulted him during a confrontation. After an investigation, the RCMP found that the complaint was "substantiated" and that "internal measures have been taken to remedy the situation". The complainant referred his complaint to the Commission for review because he felt that:

- the RCMP member should have been charged with assault;
- that he, the complainant, had not received an apology from the RCMP or from the member; and
- that he had not been informed of the action taken by the RCMP in respect of the member as a result of the complaint being substantiated.

The Chairman found that:

- the RCMP should have explained to the complainant why criminal charges were not laid by the Force and further advised him that it was open to the complainant to lay an information against the member of the RCMP;
- the RCMP should have apologized for the member's actions;
- the member himself should have been asked to apologize; and
- the RCMP should have included in its report to the complainant a summary of the action the Force had taken in respect of the member as the statement that "internal measures have been taken to remedy the situation" did not meet the requirement of the *RCMP Act*.

In addition, the Chairman recommended that:

- the Force should provide a written apology for the actions of its member and the member should be requested by the Force to apologize;
- the Force should explain in writing why charges were not laid against the member;
- the Force should provide in writing an explanation of the action taken in respect of the member's conduct; and
- the RCMP should review and improve its policies and procedures with regard to the relationship and co-ordination of criminal, disciplinary, and Part VII investigations of its members to ensure that all RCMP members properly understand the different procedures that apply to the different kinds of investigations.

This last recommendation arose from the fact that the Force conducted three investigations as a result of this complaint.

- *Complaint about lack of service and discourteous attitude*

An individual, considered by some members of the RCMP to be a "chronic complainer", complained to the RCMP about:

- the lack of action taken with regard to an investigation that had earlier been promised by the RCMP Commissioner;
- about the discourteous attitude on the part of the RCMP members to whom she made her complaint; and
- the lack of response to a request made to the RCMP for assistance.

The Chairman found that:

- the investigation by the RCMP was carried out within a reasonable time frame but, unfortunately,

the investigation did not include an interview with the complainant;

- one of the members complained about was not on duty when the complainant's calls were received, another member complained about was on duty but did not receive any calls from the complainant, and the conduct of the member who did speak to the complainant was not discourteous; and
- the complainant's third allegation of lack of service was well founded. The detachment did not provide the complainant with adequate service in response to her telephone calls. Both of the matters reported, i.e. trespassers on her property and the unsafe driving of underage motorcyclists, were police matters.

The Chairman made the following recommendations:

- the officer-in-charge of the detachment should meet with the complainant to explain the jurisdiction and responsibilities of the RCMP to enable the complainant to understand when she could legitimately expect police assistance given the limited resources available to the police. An apology for the failure to respond should be made;
- consideration should be given to assigning a particular member of the detachment with whom the complainant could discuss matters on a continuing basis;
- it should be suggested to the complainant that she seek mediation to resolve an underlying dispute with a neighbour;
- the RCMP should consider whether it is desirable to develop guidelines for handling the calls of persistent and frequent complainants;
- the RCMP should consider defining the role of the police in resolving disputes between neighbours and the extent to which it is appropriate to act as a mediator or to suggest to those involved in the dispute to seek the services of a mediator; and

- the RCMP take steps to inform its members regarding the requirements of the legislation in relation to the processing of Part VII complaints.

This last recommendation related to the unsatisfactory understanding of the complaints process evidenced in the investigation of the complaint. This was among the first complaints investigated under Part VII.

Another complaint made by the same individual dealt with similar issues for which the Chairman's findings and recommendations were similar. In his report on the second review, the Chairman referred to the findings, recommendations and general observations set out in his previous report.

- *Complaint about unfounded public accusations of misfeasance*

A lawyer acting for an accused in a legal aid case made an application to have the case dismissed because the Crown witnesses did not appear. The lawyer complained about an incident which took place shortly before the court proceedings. The complaint was that:

- an RCMP member, while discussing the procedural steps taken by the complainant made an accusation about the complainant's ethics; and
- these accusations were made in public, thereby damaging the complainant's professional reputation.

The Chairman found that:

- while the RCMP member intended his remark to be a criticism of the complainant, the Chairman was not satisfied that the member intended to question the complainant's integrity as a lawyer. Nevertheless, the comment, made in a discussion between a Crown prosecutor and a law enforcement official in a public place, was inappropriate; and
- the comment shows that there is a need on the part of the Force to provide members with a better

understanding of the role of defence counsel in the administration of justice.

The Chairman recommended that:

- the Force acknowledge to the complainant that the remark should not have been made in the circumstances that it was made;
- the member be encouraged to express his regret to the complainant on the basis that he did not intend to criticize the complainant's professional judgement or integrity;
- the complainant consider whether he had overreacted and whether he might wish to express his regret to the member;
- the RCMP improve its training for members in respect of the role of defence counsel in the administration of justice;
- the RCMP provide guidelines for members with regard to the proper avenues for raising concerns about the competency or improper conduct of defence and Crown counsel;
- the RCMP review its methodology of case-tracking to ensure that members of the RCMP will not miss trial dates and other scheduled proceedings; and
- the RCMP improve its approach to the informal resolution of complaints by examining methods such as the use of mediation techniques and by developing policies and procedures in this area.

In two instances, the Chairman or Vice-Chairman concluded that he did not have sufficient information to complete a review and that an investigation by the Commission was necessary.

- *Complaint about the improper dissemination of information about a business venture*

An individual involved in setting up a business venture learned that a member of the RCMP was investigating

his conduct from the point of view of commercial crime. The individual complained that:

- the RCMP member was improperly alleging that the complainant's enterprise did not legally exist;
- the complainant, as head of the enterprise, should have been informed of the inquiry and given an opportunity to respond to questions concerning the company's viability;
- the RCMP member improperly disseminated misleading information about the complainant and the complainant's enterprise;
- the member's superior approved of the improper dissemination of information; and
- the investigation of the complaint about the conduct of that member should not have been carried out by the superior of the member.

An investigation by the RCMP resulted in a determination that the complaint was unfounded. The complainant asked that the Commission review the disposition of the complaint. During his review, the Chairman concluded that he did not have sufficient information to complete the review and that an investigation was necessary. In particular, two witnesses, including the complainant, should have been interviewed by the RCMP. Also, the member whose conduct was being complained of refused to provide the investigating officer with a statement. Further to the investigation, the Chairman made the following findings:

- the RCMP member did not state that the enterprise did not legally exist but rather that he, the member, was not able to determine whether the enterprise had been incorporated;
- the RCMP member was under no obligation to interview the complainant during his investigation of the complainant's company; in fact, to do so might have interfered with the outcome of the investigation;

- the superior of the RCMP member whose conduct was being complained of did not approve of improper dissemination of misleading information as no such information was disseminated; and

- it was inappropriate for the investigation of the member to be carried out by his superior as was done in this case. It is generally inappropriate for immediate superiors to conduct such investigations as they may be, or may be perceived to be, in too close a working relationship to carry out an unbiased investigation.

The Chairman made the following recommendations:

- the RCMP acknowledge that the complainant's complaint should be investigated by someone other than the immediate superior of the member whose conduct is complained of; and

- the RCMP develop a policy to require members whose conduct is under investigation under Part VII of the *RCMP Act* to provide statements when requested by investigating officers. The member in this case refused to provide a statement.

- *Complaint about being threatened by an RCMP member*

A person stated that while he was out driving in his car with a friend, he was stopped by a member of the RCMP who wished to check his driver's licence and his motor-vehicle insurance. Although he had previously been convicted of impaired driving and had been deprived of his driving privileges, his driver's licence had been reinstated at the time he was stopped. After ascertaining that the driver's licence had been reinstated, the RCMP member was alleged to have threatened the person verbally and to have made a rude gesture when leaving the scene. The RCMP investigated the complaint by interviewing the complainant and the member whose conduct was complained of. The complaint was found by the RCMP to be unsubstantiated.

The complainant asked that the Chairman review the RCMP's disposition of his complaint. In so doing, the Chairman concluded that he lacked some information needed to complete the review. In particular, he considered it necessary to interview the passenger who witnessed the incident. An investigation was carried out by Commission staff.

The Chairman found that:

- the RCMP investigating officer should have interviewed the witness to the incident;
- the investigating officer dismissed the complainant's story too readily;
- the RCMP member whose conduct was complained of should not have requested that a charge of public mischief be laid against the complainant as a consequence of making the complaint;
- the investigating officer should not have made a judgement about the complainant's character or mental state in his report on his investigation; and
- the complaint was one that could have been resolved informally if the officer receiving the complaint had not been so aggressive in his dealings with the complainant.

The Chairman recommended that:

- the RCMP advise the complainant that the member whose conduct was complained of had not intended to threaten the complainant and the member should also be asked to advise the complainant of this;
- the RCMP write its reports to complainants in a manner that ensures the content and tone of the reports contribute to the resolution of the complaints; and
- the RCMP ensure that its investigations of Part VII complaints are conducted thoroughly and objectively.

Finally, in one complaint the Vice-Chairman has asked the RCMP to conduct further investigation.

Hearings

During the 1989-90 fiscal year, six public hearings were instituted by the Chairman. Three of these hearings arose from the review of complaints referred to the Commission by dissatisfied complainants. The other three are discussed in the following chapter on public interest investigations. Two of the hearings arising from the review of complaints hearings have been held. These dealt with:

- the manner, including an alleged assault, in which a person was treated while in custody in the RCMP detachment at Gibson's Landing in British Columbia; and
- the manner in which a person in British Columbia who had made a complaint was subsequently dealt with by various members of the RCMP.

The other hearing is to deal with:

- the manner, including the use of force, in which an arrest was made in a shopping mall in Yarmouth, Nova Scotia.

The two hearings which have been conducted were held in British Columbia in March 1990. The first concerned the manner in which Donald Robinson was treated while he was in custody in Gibson's Landing, British Columbia. During the hearing it was learned that a report made in the course of the investigation was not included in the information provided by the RCMP to the Chairman for the purpose of his review. This matter has caused the Chairman some trouble as he has always expected that the RCMP would provide all of the relevant information concerning a complaint referred to the Commission for review. It is hoped that this was merely an oversight. Under the present procedure, the Chairman has no way of knowing that

he has received all the information relevant to the complaint under review and he must therefore rely on the RCMP to fully respect the relevant provisions of the Act when providing the Commission with all material relevant to the investigation of the complaint.

The second hearing was held in Vancouver during the week of March 19 through 23, 1990. It involved some 22 complaints made by Mr. James McFarlane concerning his treatment by several members of the RCMP after he had made a first complaint to the Commission.

Interim reports on both hearings are pending.

CHAPTER 5 PUBLIC INTEREST INVESTIGATIONS AND HEARINGS

Each complaint received by the Commission is examined to determine whether it may be advisable in the public interest to investigate or institute a hearing to inquire into the complaint. If the Chairman decides that it is in the public interest that a complaint should be investigated or that a hearing should be instituted, the Force may suspend its investigation of the complaint under Part VII.

The Chairman may exercise this power regardless of whether the Force has investigated, reported on or otherwise dealt with the complaint.

In order to exercise this public interest power, the Chairman must be able to examine all the complaints that are being processed by the RCMP during the year, and not just those received by the Commission or those referred to the Commission for review. Until the RCMP agrees to provide the Commission with all complaints when received rather than after disposition by the Force, the ability of the Chairman to exercise the power to institute public interest investigations and hearings will be hampered. To date, the RCMP Commissioner has refused to provide the Chairman with access to all complaints. This interferes with the Chairman's ability to exercise a statutory power. The issue is discussed further in Part III of this Report.

In the 1989-90 fiscal year the Chairman has engaged in six public interest investigations of which two have led to public hearings.

- *Thailand Complaint*

This public interest investigation involved the complaint initiated by the Chairman in respect of the RCMP operation which extended to Thailand and involved a drug smuggling investigation. Commission investigators have recently gone to Thailand after consultations

with the Department of External Affairs and the government of Thailand. The investigation of the Thailand complaint is continuing.

- *Police Dog Complaint*

This public interest investigation involved the possibility of questionable arrest procedures during which a police service dog was used and the subject of the arrest bitten. The Chairman's report on the public interest investigation will be made shortly.

- *Newspaper Guild Complaint*

This complaint, made by an officer of the Newspaper Guild, concerned the treatment a journalist received upon his arrival at Mirabel Airport. The complaint raises the issues of freedom of expression and of the press. A notice has been issued instituting a public hearing.

- *Demonstrator Complaint*

This complaint was made by an individual who had received from municipal authorities a permit to demonstrate during the visit of U.S. President Bush to Ottawa in February 1989. The RCMP had subsequently prevented the complainant from demonstrating. The complaint raises issues of excessive force and freedom of expression. A hearing into this case had commenced. The evidence of the first witnesses has been heard and the hearing will resume shortly.

- *Kidnap Victim Complaint*

This public interest investigation arose from a complaint received from a woman who had requested police assistance after an alleged kidnap attempt. The complainant claims she was wrongly detained and held in the police cells overnight, that her right to counsel was denied and that her constitutional rights were violated by members of the RCMP. The investigation of this complaint has only recently been completed.

- Public Mischief Threat Complaint

This public interest investigation was initiated during the past fiscal year and involved a complainant who had contacted the RCMP several times, asking them to look into the fact that he was not receiving his social assistance cheques because he felt that a criminal offence had taken place. The complainant alleged that the RCMP member who received his phone calls informed him that if he continued to call the RCMP he could be charged with public mischief. Later, the complainant said that he was threatened with the same charge by the RCMP member investigating his complaint. The public interest investigation has been completed, and the Chairman has sent his report to the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General.

In this case the Force conducted its own parallel investigation of the complaint under Part VII. The Chairman recommended that the conduct of investigations by the Force under Part VII parallel to a public interest investigation by the Chairman be discussed and that consideration be given to the termination or suspension of the Force's investigation. This issue is discussed further in Part III of this Report.

CONCERNS AND ISSUES: THE NEED FOR REFORM

PART III

CHAPTER 6 A BARELY PUBLIC PROCESS

The Issue

Conflicting interpretations of the intent of Part VII of the *RCMP Act* and that of the *Privacy Act* have cast doubt on the Commission's ability to release the results of reviews, investigations and hearings to the general public and, in some cases, even to the parties themselves. One interpretation of the *Privacy Act* is that, even where the Commission holds a public hearing into a complaint, the report issued after the hearing can be sent only to the persons specified in the *RCMP Act* and no one else. This would mean that the interim report, in its entirety, can be sent to the Minister and the RCMP Commissioner, but not to the complainant, the member of the Force, the intervenors, the public or the media who may have reported the hearing. The final report could only be sent to the Minister, the RCMP Commissioner, the complainant and the member of the Force, but not to intervenors, the public or the media.

It is difficult to accept that this interpretation of Part VII of the *RCMP Act* in relation to the *Privacy Act* is not contrary to fundamental justice and an open judicial process. Right or wrong, it is an interpretation which is destructive of the credibility of the public complaints process. Parliament cannot have intended that the results of a public hearing would not also be public. The public itself, and particularly the media, will not accept that the results of a public hearing should be secreted away.

The issue requires resolution, either by judicial or legislative action, the Commission's hands are tied. The Office of the Privacy Commissioner speaks with the authority of the general prohibition on disclosure contained in the *Privacy Act* and the sanctions that back up that prohibition. Without a court judgment or a legislative amendment sanctioning disclosure, disclosure for example of the results of reviews or

investigations to anyone other than the persons specifically mentioned in the *RCMP Act* raises the question of possible liability under the *Privacy Act*. It is possible that this issue will be brought before the Federal Court in the coming year. Should the Court decide that disclosure can be made only pursuant to express language in the *RCMP Act*, then the *RCMP Act* would need to be amended accordingly. An amendment is, in any event, desirable since a Federal Court judgment will apply only in cases similar to that which was before the Court. There are, however, many different situations in which this issue arises under Part VII of the *RCMP Act*. It would seem, for example, that Parliament must have intended the results of public hearings to be public, and consideration is being given to the public release of these reports.

The full scope of this issue is explored in the balance of this chapter.

Part VII Reports

The Chairman, and the Commission sitting as a panel, are called upon to prepare reports pursuant to different sections in Part VII of the *RCMP Act*.

Report no. 1: This report is prepared by the Chairman when he is satisfied with the Force's disposition of a complaint. It is required to be sent to the Minister, the RCMP Commissioner, the complainant and the member involved (subsection 45.42(2)).

Report no. 2: This report is prepared by the Chairman when he is not satisfied with the Force's disposition of a complaint. It is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.42(3)).

Report no. 3: This report is prepared by the Chairman following one of two types of investigations he has conducted on a complaint.

One is as a result of his not being satisfied with the Force's disposition of the complaint. The other is as a result of his conducting an investigation which he deemed advisable in the public interest.

This report is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.43(3)).

Report no. 4: This report is prepared by the Commission sitting as a hearing panel after inquiring into the complaint following the institution of a hearing by the Chairman. It is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.46(2)).

Report no. 5: This report is prepared by the Chairman as a final report following notice by the RCMP Commissioner of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. The Commissioner's notice follows either of reports 2, 3 or 4. This final report is required to be sent to the Minister, the RCMP Commissioner and the parties (subsection 45.46(3)). The definition of "parties" does not include a person who participates in a public hearing as an intervenor.

As can be seen, in some cases the legislation requires that the report be sent to the Minister and the RCMP Commissioner; in other cases, the reports are required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner as well as the parties.

***Privacy Act* Principles**

The use of personal information by government institutions is limited to the use for which it was collected, unless the individual it concerns consents to its use (section 7).

The disclosure of personal information is permitted with the individual's consent or, when one or more of the criteria set out in the *Act* are met. These criteria permit the disclosure of information; they do not require such disclosure (section 8).

One interpretation of the *Privacy Act* is that where that *Act* is silent on situations where the question of disclosure arises, one must conclude that disclosure to third parties is not permitted. This position is based on "expressio unius est exclusio alterius". This rule, applied in the interpretation of statutes, essentially means that the expression of one thing, in an enactment, is the exclusion of the other.

In other words, where the *Privacy Act* provides in subsection 8(2) for specific exceptions to the principle protecting the invasion of privacy, these exceptions exclude any other possible exceptions.

However, an argument could be made that the *Privacy Act* does not exclude the application of the rules of fundamental justice which may require disclosure in circumstances not expressly contemplated by the *Privacy Act* or other legislation. The rules of natural justice apply to many statutes. There is little doubt that the rules of natural justice apply to Part VII of the *RCMP Act* especially in the context of public hearings. It would seem clear that, when the scheme of Part VII of the *RCMP Act* is read as a whole, Parliament must have intended that reports made after public hearings would be made public. The *RCMP Act* might, therefore, be interpreted as authorizing disclosure in such cases.

Application of Principles to the Five Reports

Reports 1 and 5

The *RCMP Act* specifies that these reports must be communicated to the Commissioner, the Minister, the member or employee involved and the complainant,

unless the latter is the Chairman. This disclosure is permitted by paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* which permits disclosure when authorized by other legislation.

But what if disclosure is requested by the public or the media?

According to one interpretation, these reports could be released to the public or the media only if the personal information found in them, such as the names of individuals and any other information which identifies individuals, were to be removed from the text, or if the individuals consented to the release.

Otherwise, there are only two ways that these reports could be released to the public or the media:

- if the complainant releases it; a complainant is not bound by the provisions of the *Privacy Act*;
- if the Chairman of the Commission determines that the report should be released under paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*. That provision contemplates the release of personal information on the grounds that the public interest in its disclosure clearly outweighs any invasion of privacy or that the disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates. In addition, if paragraph 8(2)(m) is to be invoked, the *Privacy Act* calls for the Privacy Commissioner to be notified.

Reports 2 and 3

These reports are communicated to both the RCMP Commissioner and the Minister. Paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* permits their disclosure.

But what if the complainant or the RCMP member involved wish to have these reports?

It may be said that the Chairman cannot provide them. Since the *RCMP Act* is silent on the issue of disclosure, in this interpretation disclosure should not be possible.

However, there is nothing to prevent the complainant or the member from requesting the report under the *Privacy Act*. This right is given under subsection 12(1) but applies only to information that is personal to them.

> 12.(1) Subject to this Act, every individual ... has a right to and shall, ... be given access to
>
> (a) any personal information about the individual contained in a personal information bank; and
>
> (b) any other personal information ... under the control of a government institution ... [about] which the individual is able to provide ... information on the location of the information ... [so that it be] reasonably retrievable ..."

However, while it is possible for an individual to obtain personal information about himself or herself which is contained in the report, information concerning any other individual who is named in that report must be removed. This is by virtue of section 26 of the *Privacy Act* which reads as follows:

> 26. The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) about an individual other than the individual who made the request, and shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under section 8.

The words "The head of a government institution ... shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under section 8" mean that personal information cannot be released unless the exceptions in subsection 8(2) of the *Privacy Act* apply.

As a result, the complainant or the member making a request for access under the *Privacy Act* would receive only a heavily edited version of the report.

A person might seek access to the report under the *Access to Information Act*. However, since the protection afforded personal information in the *Privacy Act* is carried through into the *Access to Information Act*, that person would also receive only a heavily edited version of the report.

What has been said about the unavailability of reports 1 and 5 to the media also applies to reports 2 and 3.

Report 4

The logic for releasing reports 2 and 3 only to the Minister and the RCMP Commissioner applies equally to report 4. Even though these reports follow a public hearing, the argument is that their release in their entirety is prohibited because the release does not fall within any of the exceptions provided for in subsection 8(2) of the *Privacy Act*. On this interpretation, these reports may be disclosed in full only:

a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution, or for a use consistent with that purpose; or

b) for any purpose in accordance with any *Act* of Parliament or any Regulation made thereunder that authorizes its disclosure.

The irony is that there is nothing to prevent the Commission from releasing the *record* of the hearing, since the hearing is public and disclosure would fall within the provisions of section 69(2) which states:

> 69.(2) Sections 7 and 8 do not apply to personal information that is publicly available.

Needless to say, Report 4 cannot, on this interpretation, be disclosed to the public or the media for the reasons referred to in the discussion concerning Reports 1 and 5.

However, there is, as discussed earlier, another argument which says that the scheme of the *RCMP Act*

as a whole contemplates the release of these reports to the public. On this alternative interpretation, disclosure would be permitted by virtue of paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act*.

Paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*

As head of the Commission, the Chairman has considered giving wider distribution to these reports on the grounds that the public interest in their disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from it. However, in arriving at this decision, he must be convinced that the public interest, and not merely public curiosity, demands disclosure.

The *Privacy Act* also provides procedures which further constrain the use of this provision. These procedures contemplate scrutiny by the Privacy Commission of any decision to invoke paragraph 8(2)(m). The affected individuals may also take steps to protect their interests. These safeguards are entirely appropriate in the context of the *Privacy Act*, where paragraph 8(2)(m) is an exceptional provision which is plainly out of place as regards a report issued by the Commission following a public hearing. Disclosure of these reports should be the rule, not the exception. The need for disclosure to achieve the objectives of Part VII of the *RCMP Act* is fundamentally at odds with the protection of personal information which is the cornerstone of the *Privacy Act*.

There is also much to be said for a general rule permitting disclosure of other reports made by the Commission on complaints that have not gone to a public hearing. The public has a vital interest in the proper functioning of the RCMP. Police are afforded a special status as public officers and may exercise great powers affecting the liberty and security of their fellow citizens. Parliament has provided, in Part VII of the *RCMP Act*, a formal process for the making and resolving of complaints against members of the Force. The Commission has been created as an independent review body in that process. The objective of the process is to

foster public confidence in the Force. Success in achieving this objective cannot be fully achieved if public access to Commission reports is unduly constrained. Secrecy merely feeds lingering suspicions of impropriety.

The Need for Reform

The objective of Part VII of the *RCMP Act* is radically different from the objective of the *Privacy Act*. The public view of the complaints process should not be obscured by an inappropriate veil of privacy.

It is possible that the present tension between the *Privacy Act* and Part VII of the *RCMP Act* may be settled in the Federal Court. This could happen if someone challenges the non-disclosure of a Commission report. The strongest case for such a challenge would seem to be in the context of a public hearing where the requirements of fundamental justice and judicial openness apply. It is possible that the Court will conclude that the *Privacy Act* precludes such disclosure.

Parliament should provide statutory clarification. That clarification should also address the question of whether the interim and final reports of the Commission Chairman and the Commission should be a matter of public record.

Also, there should be some means for the parties to be informed of any change in the RCMP Commissioner's position after the Chairman has made his final report. Perhaps the Commissioner will reconsider his position and subsequently change it, or perhaps the Solicitor General will direct him to do so. The legislation should provide for a notice to be given by the RCMP Commissioner's final position, perhaps 60 days after he has received the Chairman's final report. The notice should be sent to the parties, the Solicitor General and the Commission.

The *RCMP Act* contains no specific provision permitting the sharing of information by the Commission with the contracting provinces. It would appear that the *Privacy Act* would preclude sharing to the extent that personal information was involved since such sharing is not clearly set out in the *RCMP Act*. The contracting provinces have a legitimate interest in this information and should be given access to it. Part VII should be amended accordingly.

The *Privacy Act* is also given as a reason by the Force for refusing to disclose to complainants the specific discipline imposed on members as a result of a complaint. This issue is discussed in Chapter 8 of this Report.

It is recommended that:

- **Part VII be amended to make it clear that interim as well as final reports can be made available to the complainant and the Force members whose conduct is in question, notwithstanding any provisions in the *Privacy Act*;**

- **Part VII be amended to ensure that a person who has satisfied the Commission that he or she has a substantial and direct interest in a hearing, and who subsequently participates in the hearing, is entitled to receive the interim and final reports relating to that hearing;**

- **consideration be given by Parliament, having in mind the interests of the administration of justice and the proper accountability of the police, to making interim and, certainly, final reports under Part VII matters of public record;**

- **Part VII be amended so as to require the RCMP Commissioner, within 60 days of receiving the Chairman's final report, to inform the Solicitor General of Canada, the complainant, the Force member involved, any person granted status at**

a hearing, and the Commission, of the action he has taken with respect to any findings and recommendations in that final report;

- **Part VII be amended to permit the sharing of information, including personal information, on complaints by the Commission with the contracting province in which the complaint has arisen in relation to policing services provided under the relevant contract.**

CHAPTER 7 JURISDICTIONAL QUESTIONS

The Issues

Part VII of the *RCMP Act* is confined to complaints concerning the conduct of Force members in the performance of their duties and functions. It also applies to certain "other persons", who need not be referred to as a category for the purpose of this discussion.

There are a number of issues.

Should Part VII be broadened and, if so, to what extent, to include complaints concerning the activities of the RCMP in general (whether or not brought to the attention of the Commission through a specific complaint concerning conduct)? Should the Force be accountable through external review for its general attitudes and policies, its response to public expectations, and its general activities?

Are complaints made under Part VII, concerning the conduct of a member, complaints made against the Force (in respect of its member), or against the member, or both? Does it make any difference? Does Part VII need clarification in this regard?

What actions of a Force member are included within the meaning of "conduct" as used in Part VII? What actions are not included? Is there a need to give "conduct" a statutory definition?

Complaints Concerning the RCMP's General Activities, Policies, and Attitudes

One major policy issue is whether or not the Commission should have jurisdiction over the general activities of the Force, its policies and general attitudes, other than to the extent that it may examine these matters in relation to complaints about the conduct of a Force

member. The distinction between complaints concerning conduct of members and those concerning the Force's general activities, policies and general attitudes is not clear cut.

The Marin Commission recommended that its proposed complaint process should apply to complaints alleging "the failure of the Force itself to meet public expectations". Also, the first two bills proposing the establishment of external review for the RCMP, C-50 and C-19, both introduced in 1978, included complaints "concerning the activities of the Force in general". But such complaints were not included in the three bills that followed, C-19, C-13, and C-65, introduced in 1981, 1984 and 1985 respectively.

Speaking to this issue when Bill C-65 was before the House of Commons, the then Solicitor General of Canada stated:

> I do not think it would be desirable for us to set up a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP. I think it is more appropriate that we should have a complaints commission which, in looking at specific complaints of specific behaviour, would have a chance to review that and to look at any related information it felt was appropriate. There is no question that it would have the ability to make findings which reflect on policy, and so it should.
>
> (House of Commons Debates, February 5, 1986, pp. 10495-10498)

While stating that external review should deal with specific complaints concerning specific conduct, the Solicitor General made it clear that the review body should be able to examine related information, and to make findings in relation to policy.

Since the Solicitor General made the above statement more than four years ago, a number of inquiries held across Canada have addressed police policies and general attitudes. As a result there are increased public expectations in regard to police accountability. Recent legislation in the provincial sphere is evidence of this. While police forces may prefer to avoid accountability, through external review, for their general activities, their wishes in this respect are self-serving. The police are given special powers by the public, through Parliament and provincial legislatures, and it is not unreasonable that police forces should be required to account for the exercise of those powers.

One example is the RCMP policy, and its application, on high-speed chases. According to one newspaper report, in Alberta alone 21 persons have died in RCMP car chases since August, 1987. There were calls for a public inquiry into the Force's policy. It would have made sense for the Commission to have been able to examine the policy, on either a provincial or national level, without the need for a complaint concerning the specific conduct of a Force member.

A public inquiry into one of these incidents was held under *The Fatality Inquiries Act* of Alberta earlier this year. The judge who held the inquiry recommended that, for the prevention of similar deaths, there should be a further inquiry into hazardous pursuit policy. The Alberta Solicitor General has since announced the establishment of a task force for that purpose.

In a broader context, in reference to allegations that the Force has been subject to political influence, an editorial in the *Edmonton Journal* (January 23, 1990), entitled "Investigating the RCMP", commented that RCMP internal investigations into such allegations are not good enough.

> The police are not the right people to be investigating the police.

> It has been a long time since the McDonald Commission inquiry into RCMP wrongdoing. It is time for another independent inquiry into how our national police force is run.

While no recommendation is made on this issue, it is suggested that consideration should be given to the desirability of expanding the Commission's mandate so that the Force's policies, and general attitudes and behaviour, can be examined by an independent body without the need for a complaint about an individual Force member's conduct.

Such an expanded mandate for the Commission could prove useful to the Solicitor General of Canada, or a provincial minister of a contracting province, who could be given the power to refer particular topics, such as high-speed chases, to the Commission for review and recommendations.

There will, no doubt, be further opportunities in the future to discuss this issue.

Are Complaints Against the Force or the Members, or Both?

Part VII provides that a complaint can be made "concerning the conduct of *any* member". The relevant provision (section 45.35) does not expressly state against whom the complaint is made.

There are three interpretations:

- the complaint is only against the member of the Force;
- the complaint is only against the Force (by implication) concerning the conducting of the member;
- the complaint is against both the Force and the member whose conduct is in question.

The general process of Part VII creates an appearance that the complaint is between the complainant and the Force member whose conduct is complained of. The Force member is notified of the complaint. There is provision for informal resolution of the complaint as if it were a dispute between the Force member and the complainant. The Force investigates the complaint as if it were an impartial investigator, and the Force member receives, as does the complainant, the Force's report on the investigation and the resulting action the Force has taken or will take.

Once the complaint is before the Commission, the Force member is entitled to the Chairman's and the Commission's reports on the same basis as the complainant. When a report is at the interim stage, the RCMP Commissioner reviews the complaint in light of the report's findings and recommendations, and decides if he will act on them. If the complaint were regarded as a complaint against the Force, the Commissioner would obviously be in a conflict of interest position.

At Commission hearings, however, the "parties" include, by definition, the complainant (except where the Commission Chairman has initiated the complaint), the Force member whose conduct is in question, and the Force itself, as represented by the "appropriate officer". The role of the "appropriate officer" is not made clear. The *RCMP Act* simply provides that the Commissioner may by rule designate such an officer "in respect of a member either for the purposes of this *Act* generally or for the purpose of any provision thereof in particular". What does the *Act* contemplate that the "appropriate officer's" responsibility should be? That officer is there "in respect of a member". Is the officer there to defend the position of the Force, as a party to the proceedings? Or is it something else? The legislation gives no guidance.

When a member of the public makes a complaint under Part VII, does he or she have the expectation that the complaint is against the Force, the member or both?

The answer may depend on the nature of the complaint. Certainly, there are complainants who will consider that their complaints are against the RCMP.

The English version of the Commission's name does not provide assistance. The French version does. Translated it is the "Commission for Complaints of the Public Against the Royal Canadian Mounted Police".

In principle, the RCMP is responsible for the actions of its members, when they are performing their duties and functions. It is difficult to understand why complaints should not be regarded as being made against the Force as well as against the member whose conduct is in question.

But Part VII appears to separate the Force's responsibility from that of the member concerned. Indeed the Force sometimes gives the impression of separating itself from the conduct of its members when they conduct themselves improperly.

Part VII needs to be clarified in this respect. The Force's responsibility for its actions, as carried out by its members, should be expressly recognized.

A related issue is whether a complaint should be outside of Part VII simply because the Force member has left the RCMP since the complaint incident. The definition in the *RCMP Act* of the term "member" excludes those who have been dismissed or discharged. It is our understanding that a member who has resigned or retired is treated as having been discharged. It is not fair to deprive members of the public of the Part VII process as regards a member's actions while a member simply because the member is no longer with the RCMP. The *Act* should make clear that Part VII does apply in such situations, and be amended accordingly. If complaints are to be regarded as being against the Force (or the Force and the member), there should be little conceptual difficulty in making such a change.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that it is clear complaints by the public are made against the Force as well as the members;**

- **Part VII be amended so that it is clear complaints can be made whether or not the member involved has ceased, for whatever reason, to be a member of the Force.**

The Meaning of "Conduct"

The present scope of Part VII depends on the meaning of the word "conduct". The Part applies to complaints concerning the "conduct" of Force members in the performance of their duties and functions.

Since no definition is given for the term "conduct" as it appears in Part VII, the Commission obtained from its general counsel an opinion as to the meaning of "conduct". The case law reveals that the expression is synonymous with "personal behaviour", "deportment", "mode of action", "positive or negative act"; it also includes "any action or omission". In one case, the term was also taken to mean "habit or attitude". In counsel's opinion the term could be defined as any "act or omission whether blameworthy or not".

Complaints concerning "conduct" could have been confined, in the statute, to breaches of the Force's Code of Conduct, as are complaints under some provincial legislation governing provincial and municipal police forces.

The Force's Code of Conduct is established by regulation, made by order in council pursuant to section 38 of the Act. In addition, however, section 37 imposes a duty on every member of the Force to abide by certain standards. Sections 37 and 38 are found in Part IV of the Act, dealing with Force discipline.

If a complainant alleges conduct that would be a breach of duty under section 37 or a breach of the Code of Conduct, it would clearly be a complaint to which Part VII would apply.

But "conduct" in Part VII is not confined to breaches of the section 37 duty or the Code of Conduct. Nor should it be.

In our first Annual Report we stated (p. 40) that it was the Commission's view that "conduct" went beyond misbehaviour, and included negligence, incompetence or maliciousness of Force members, as well as failure to provide police assistance when called upon to do so.

It was pointed out that discussions between the Commission and the Force had revealed a possible difference of view with respect to the application of Part VII to the adequacy of policing services. But the Force has been willing to discuss differences with the Commission as to whether particular complaints come under Part VII, and considerable progress has been made in reducing disagreements.

The term "conduct" is found in subsection 45.35(1) of the *Act* which speaks of "a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member...". Two elements are therefore necessary to the existence of a complaint: a member's conduct must be involved and such conduct must be in the performance of a member's duty.

These two elements, whose meanings might initially seem clear, present some interpretation difficulties. In the absence of a common understanding between the Force and the Commission, complainants will be ill-served by the process. For example, a complaint lodged with the Commission would be forwarded to the RCMP for investigation but the Force, if it determined that the matter did not involve conduct in the relevant sense, would not conduct an investigation under Part VII of the *Act*. It would probably conduct an "internal"

investigation but, in informing the complainant of the disposition of the matter, it would not advise the complainant of the right to seek a review of the complaint by the Commission (which the RCMP is required to do when conducting a Part VII investigation). This could thwart the rights of a complainant who had a valid Part VII complaint.

But let us assume, in the example given above, that the complainant is aware that a review may be sought, even though not advised of this right, and requests the Chairman to review the complaint. Seized of this request, the Commission then asks the Force to forward its report on the complaint as well as the other relevant material. The Force could refuse to accede to such request, arguing it has no duty to do so since the complaint is not a Part VII complaint.

This is exactly the stance taken by the Force when it believes that the complaint is not a Part VII complaint.

In an effort to resolve these issues and to agree on specific cases, there have been several discussions and meetings between senior members of the Internal Affairs Branch of the RCMP, the Commission's Director of Complaints and the two respective General Counsel.

For instance, the RCMP agreed:

- that three towing company owners could lodge a public complaint against the responsible RCMP officer who had invited them to tender for towing contracts and, contrary to previous years, had refused their tenders and chosen a fourth contractor whose rates were apparently lower;
- that a Part VII complaint could be made against an unidentified member of an RCMP detachment who did not respond to numerous requests for assistance in a dispute between two common-law spouses;
- that a member of the public could complain about what was viewed as unnecessary and unjustified stopping of all motorcyclists in the vicinity of a rock festival;

- that a member of the public could complain about his belief that he was under RCMP surveillance even though an RCMP member was not identified in the complaint;

- that a Part VII complaint could be made against an RCMP member whose negligence was alleged by virtue of a failure to return to the complainant some personal identification papers, including a birth certificate and social insurance cards that the complainant had continually requested since being released from jail;

- that a Part VII complaint could be lodged against members of the RCMP by a father who had been assured by the police that his daughter would be financially supported as a result of her having to move to a larger centre so as to insure her anonymity after having helped in certain police activities;

- that a person could complain about the refusal of an RCMP member to take any action in connection with any threats received by that person, and decide instead to direct that person to the local municipal police;

- that the conduct of a member was involved when that member, involved in an accident while not on duty, obtained access to a police accident report in order to prepare his case against the other car owner who, in turn, was denied access to such report because it is not available to the public, and who was ultimately unsuccessful in defending her case.

On the other hand, the RCMP did not feel bound to investigate a complaint by an individual whose parole was suspended as a result of his being charged with "cultivation of marijuana without a licence", "cultivation of marijuana with intent to traffic", and "escape from lawful custody". The individual complained that the RCMP were not following every lead in an investigation concerning the different charges involving him. In this case, the RCMP felt that the complainant had not

put forward any reasonable or probable grounds for his complaint, which they regarded as the threshold test to be met prior to their investigating such a complaint.

However, the Commission does not agree that such a test needs to be met, nor that the RCMP may refuse to conduct a Part VII investigation. The alleged failure to effect a proper police investigation surely goes to conduct of a member or members of the RCMP in the performance of a duty under the *Act*. There is a safeguard procedure, however, to protect the Force and its members. Where the Force, through its Commissioner, is of the view that the complaint can be considered "trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith", as the *Act* provides in section 45.36, the Commissioner may direct that no Part VII investigation be commenced or that one already commenced be terminated.

But if that particular avenue is chosen, the Commissioner is obliged to inform the complainant of his conclusion and advise that, under the *Act*, he or she has a right to refer the complaint to the Commission for review. This was the lawmakers' way of insuring against the possibility of arbitrariness on the part of the RCMP in dealing with these complaints.

In another case, the Force did not agree that it should investigate, as a Part VII complaint, the grievance of an individual who was an unsuccessful applicant for a position in the RCMP as a result of his failing two exams that dealt with Canadian history and geography. While the RCMP agreed that the Force prepared the examinations, the complaint does not, in their view, concern the conduct of a member in the performance of his duty.

This position rests on the argument that the preparation of such examinations does not involve police activity in the strict sense and can therefore not be considered as conduct in the performance of duties. However, section 45.35 of the *RCMP Act* is couched in more general terms: "... complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this *Act* of any member or other person appointed or employed under the authority of this *Act*...". The

preparation of such examinations would undoubtedly be duties falling within those described generally in paragraph 18(d) of the *Act* (paragraphs (a) (b) and (c) describe the duties of members as peace officers).

> 18. It is the duty of members of the Force...
>
> (d) to perform such other duties and functions as are prescribed by the Governor in Council or the Commissioner.

No doubt the Commissioner, as the individual who has "the control and management of the Force", directed that such examinations be prepared. It is therefore difficult to argue that the preparation of these examinations does not involve "conduct in the performance of any duty or function under the *Act*".

Nor does the RCMP consider that it should investigate, under Part VII, the complaint of an individual who, having been given a speeding ticket – which he believed to have been unwarranted but did not fight because of the cost involved – complained that, in having members issue unwarranted fines and summonses, the RCMP detachment involved poorly allocated its resources. In the RCMP's view, this is a question of allocation of resources which does not concern the conduct of one or more RCMP members, and is therefore not subject to investigation under Part VII of the *RCMP Act*.

The Force arrived at a similar conclusion in a situation where a complainant argued that, if the Force had had a detachment in her area, a fatal motorcycle accident involving a teenager would not have occurred. She alleged that on that day at least three telephone calls had been made to the nearest RCMP detachment complaining about speeding motorcyclists. In the RCMP's view, the decision as to detachment locations is not one that involves the conduct of an RCMP member. However, the matter is not that clear. It could be argued that the complainant also complained about the lack of police service in that area, which seems to have been to no avail.

In two cases where RCMP members refused access to one of their reports by reason of statutory prohibitions, and were faced with resulting complaints, the Force viewed the complaints as being outside Part VII. In the first case, the complainant wanted to see a report prepared for Crown Counsel on an investigation concerning the complainant having been defrauded by an amount of over $100,000. The RCMP member refused disclosure, based on what was viewed as a prohibition under subsection 22(2) of the *Privacy Act*.

In the second case, the complainant, an insurance company investigator, had been refused a report prepared by the RCMP on the circumstances of a death. The Force based its refusal on what it viewed as a prohibition to release under the relevant provincial *Fatal Inquiries Act*.

However, it should be pointed out that it is not because a member is prevented from handing over a report – assuming that his refusal is well founded in law – that a complaint does not fall within the ambit of Part VII. The refusal by a member surely involves "conduct" in the performance of a duty. That refusal may therefore be the subject of a complaint. The disposition of the complaint would then be that the refusal by the member was warranted. And such disposition is reviewable by the Commission, on the request of the complainant. Otherwise, to state simply that the complaint does not concern "conduct", and to refuse to investigate the matter pursuant to Part VII, is to prevent a lawful review which would otherwise be available. One could well imagine a situation where a Force member is in error in the interpretation he gives to a statutory prohibition. Given the Force's position, such error would not be reviewable by the Commission. This result could not have been contemplated by Parliament.

The Chairman believes that most of the remaining differences of views on these matters will be ironed out in the months to come.

CHAPTER 8 FURTHER ISSUES AND CONCERNS

Funding for Legal Representation of a Complainant at Commission Hearings

Last year's Annual Report stated at page 98:

> ... While the *Act* provides that the Commission must permit any person who gives evidence at a hearing to be represented by counsel, it does not expressly provide for some form of legal aid for complainants. The Commission has recognized a need for legal aid in appropriate cases and is taking steps to determine avenues by which that kind of assistance may be provided.

This issue manifested itself in practice during this reporting year.

When a Commission panel is sitting, a number of parties are likely to appear before it. These parties are all entitled by the *Act* to be represented by counsel. They are the RCMP member involved, the RCMP as an organization and any interested party who satisfies the Commission that it has a substantial and direct interest in the complaint before the Commission. As a matter of course, all of the relevant evidence in the hands of the Commission will be marshalled by an *ad hoc* counsel appointed by the Commission for that purpose. *Ad hoc* counsel is not an advocate of the complainant, although in less complex cases complainants may feel that their rights are adequately guaranteed by the presence of *ad hoc* counsel. In more factually complex cases, evidence led by *ad hoc* counsel may not be viewed by the complainant as painting the whole picture. The complainant may wish to put forward additional evidence which is not, in *ad hoc* counsel's opinion, relevant to the case.

In such a situation, the problem is not resolved by merely accepting that the complainant has the responsibility to ensure his or her evidence is put before the Commission. Leaving the complainant to his or her own devices might very well prolong the hearings by a number of days. Indeed, the Commission panel would be ill-advised not to accord the complainant the necessary time needed for case preparation. Similarly the Commission panel would not be on safe ground if it were too strict as to how the complainant should lead evidence. Nor should the panel be less than generous in explaining to the complainant the objections made by other counsel to evidence which is led by other parties, including the complainant's own evidence.

Where the case to be heard by the Commission panel is of such complexity that if the complainant is not represented by counsel, the hearing will be prolonged unduly, it would be best for the complainant to be represented by counsel.

Ultimately, such representation may result in a reduction of costs for the hearing, given that there are three panel members to be paid as well as an *ad hoc* counsel.

The real issue, of course, should be the needs of the complainant for proper representation.

Picture a young unemployed fisherman, who has complained that he was improperly arrested and assaulted. He appears at a Commission hearing without counsel. He cannot afford a lawyer, and the provincial legal aid program does not extend to such hearings. Facing him are Department of Justice lawyers representing the RCMP, a well-known and experienced lawyer in private practice retained to represent the RCMP member whose conduct is in question, and the *ad hoc* counsel whose duty is to the Commission and to ensure that all the evidence is properly put before the Commission.

After giving his evidence to show he has a valid complaint, he is severely cross-examined by the Justice

counsel and the counsel for the RCMP member. Who is to protect him from excessive questioning? When the RCMP member testifies, the complainant himself will have to conduct the cross-examination that he is entitled to. The unfairness is obvious, not only to the complainant but to any objective observer.

In one of our hearings, after the Commission counsel had risen to object to what he considered harassment of the witness by the RCMP member's counsel, and had later thoroughly questioned the RCMP member on behalf of the Commission, Justice counsel suggested that the Commission counsel was biased in favour of the complainant.

Part VII confers no express power on the Commission to pay for legal aid when appropriate. The Commission has received legal advice that it has the authority to pay for such assistance on the basis that the Commission has implied powers to do whatever is necessary to carry out the statutory mandate expressly given by Parliament. However, we have been advised that the matter is not free from doubt, and that it would be preferable to have express statutory authority. Authority already exists to pay travel and living expenses of counsel for the complainant and the Force member at hearings in certain instances. (See subsection 45.45(11).) The matter has been raised with Treasury Board.

It is recommended that:

> **section 45.45 be amended to make it clear that the Commission may pay the legal expenses of a complainant in appropriate circumstances, subject to suitable guidelines.**

Monitoring the Complaint Process

Part VII does not give the Commission express responsibility to monitor the handling of complaints under Part VII, or to ensure that the Force is not excluding from the application of Part VII complaints that should properly be dealt with under that Part.

There is no express requirement in Part VII for the RCMP to send the Commission copies of complaints made directly to the Force or made, in the first instance, to provincial authorities, as soon as these complaints are received by the RCMP.

The Commission Chairman, however, should be aware of all complaints made under Part VII so that he can properly carry out his statutory responsibility to investigate or institute hearings in the public interest. In addition, the Chairman's Annual Report to Parliament should give an accounting of how Part VII is working, and monitoring the process of all complaints is necessary for that purpose.

A provision in the *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner to establish and maintain a record of all complaints received by the Force under Part VII, and to make available to the Commission, on request, any information contained on the record. The Commission has requested all information on the record. The Force now provides that information, but only after it has disposed of complaints. This is unsatisfactory from the Commission's viewpoint, given the Chairman's responsibility to determine which complaints should, in the public interest, be inquired into by the Commission. Despite requests that the Commission receive copies of complaints once they have been received by the RCMP, on the basis that on receipt they are part of the "record", the Force has declined to send us the requested information at that stage of the process.

It is recommended that Part VII of the *Act* be amended so that:

- **the Force is required to send the Commission copies of all complaints made under Part VII to either the Force directly or, in the first instance, provincial authorities, as soon as reasonably possible after the Force receives such complaints;**
- **the Force is required to send the Commission copies of all other complaints it receives from members of the public to ensure that the Force's**

classification of complaints is proper, and the Commission has the power to reclassify such complaints as complaints under Part VII;

- **the Commission is given express power to monitor the handling of all complaints made under Part VII, and is required to advise Parliament of the results of such monitoring.**

Mediation

Part VII should provide for an opportunity to settle complaints through third-party mediation in appropriate cases.

The statutory informal resolution called for in section 45.36 does not include a conflict resolution process utilizing a third party. Nor has the Commission been given the role of mediator.

Nevertheless, the reports of the Chairman or the Commission may make, and indeed have made, recommendations for the use of mediation. Some contain proposals that could lead to an agreed settlement of the complaint.

Successful mediation would be beneficial to the Force, the member and the complainant. It could avoid the confrontation and cost (in dollars and time) of reviews and hearings. Mediated solutions may also avoid the ill-feelings that can result from decisions in which parties may be determined to be winners and losers. Mediation will not resolve all complaints. But it should be available as a mechanism.

It is therefore recommended that:

Part VII be amended to enable the Commission to attempt mediation, through a mediation procedure available for complaints referred to the Commission for review, such procedure to be used when the Commission Chairman considers mediation an appropriate means of attempting to resolve the complaint.

Public Complaints and Discipline: Linkage

Two special problems require attention:

- clarification as to whether the complainant is entitled to know the discipline imposed by the Force; and
- the impact of the one-year limitation period in the disciplinary process (Part IV) on the public complaints process.

Knowing the discipline

Part VII of the *RCMP Act* is not clear as to whether the complainant is entitled to know the discipline imposed on the Force member. The report sent to the complainant is required to contain a "summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint." The Force maintains that to release information about the discipline imposed would be contrary to the provisions of the *Privacy Act*, although the Commission has received legal advice to the contrary.

Will the public have confidence in a system in which the police keep to themselves the action taken as a result of a justified complaint? Is not the member of the public who made the complaint entitled to know the outcome so that he or she can assess the justice of the Force's action?

One solution would be to require disclosure of the action taken by the Force but not permit the complainant to refer the complaint to the Public Complaints Commission for review because the complainant is not satisfied with the discipline imposed. In fact, the complainant might be entitled to participate as a party in any related disciplinary hearing held under Part IV of the *RCMP Act*.

The public interest requires disclosure. The complainant and the public should be able to determine whether the police have dealt properly with a Force member who has been found guilty of misconduct as a result of a

public complaint. Accountability includes making known what action has been taken as a result of wrongdoing. The proper exercise of police powers is the protection of the public. The Force and its members should not be able to use the *Privacy Act* as a shield against accountability.

It is recommended that:

Part VII be amended to make it clear that the complainant is entitled to know the discipline imposed and to participate in the hearing dealing with the review of that discipline.

The limitation period in Part IV

There is a one-year limitation period for initiating a hearing in formal disciplinary proceedings under Part IV (subsection 43(8)). The period begins to run from the time the alleged contravention of the Code of Conduct and the identity of the member concerned become known to the "appropriate officer".

This provision may preclude disciplinary measures being taken against a member after a complaint has been dealt with under the Part VII process. The Part VII process, when a hearing is instituted, is a lengthy one and a year may well elapse from the time the complaint incident became known to the point at which the Commission Chairman makes his final report.

In general, the disciplinary proceedings should await the outcome of the public complaints process. The findings of the Commission might exonerate a member or, on the other hand, might find there has been misconduct and recommend that disciplinary proceedings be taken. In the case of the latter, if the one-year limitation period had expired, a disciplinary hearing could not be instituted.

In the context of disciplinary proceedings, a one-year limitation period seems reasonable protection for Force

members. But given the linkage between Part IV and Part VII, there is an obvious problem, one that was probably not identified when the legislation was drafted. It should be resolved if Part VII is to fulfil the objectives Parliament had in mind. It seems illogical that, when the Commission finds a public complaint justified, notwithstanding the denials of the Force member involved, the Force and the member can say that it is too late to take the disciplinary action that would have been appropriate had there been no time limitation.

It is recognized, of course, that the Force and the Commission should process complaints efficiently. But a number of factors may cause or contribute to more than a year elapsing. These include the length of time between the complaint incident and the making of the complaint, the duration of the RCMP investigation and the Chairman's review, and difficulties in accommodating the convenience of those concerned in making hearing arrangements.

Subsection 43(8) should be qualified so the one-year period would be suspended from running, if the relevant matter is the subject of Part VII proceedings, until three months after the Commission Chairman has made his final report. This would allow sufficient time for the Force to consider whether, as a result of the Part VII process, disciplinary proceedings should or should not be taken against a member.

There is no limitation period for making complaints under Part VII. There should be one, for all the reasons that limitation periods are considered desirable. One year from the time the person or persons directly affected by the Force member's conduct became aware of the facts forming the basis of the complaint would seem reasonable, provided that the Commission Chairman could waive the limitation period in special circumstances. Such circumstances might include lack of knowledge of the member's conduct, and the interests of the administration of justice.

It is recommended that the *RCMP Act* be amended so that:

- **the one-year limitation period contained in subsection 43(8) of Part IV of the *RCMP Act*, would be suspended from running, in respect of a matter that is the subject of Part VII proceedings, until three months after the Commission Chairman has made his final report;**
- **there would be a one-year limitation period with respect to the making of complaints under Part VII, subject to an overriding discretion in the Commission Chairman to waive the limitation period in special circumstances.**

Availability of Information From the RCMP

Shortcomings

There are a number of shortcomings in the *Act* relating to the availability of information from the Force and Force members for the purposes of Part VII reviews, investigations, and hearings. They include:

- no requirement that the Force member whose conduct is complained of provide an explanation of the circumstances of the complaint incident, in investigations carried out by either the Force, or by the Commission Chairman;
- no requirement that the Force provide the Commission Chairman with whatever information or files he considers necessary for the purpose of conducting investigations;
- a statement made by a member in an investigation into an alleged breach of the Code of Conduct, under Part IV (Discipline), is not, by virtue of subsection 40(3), receivable in administrative proceedings under Part VII. (The corollary to this is to be found in subsection 45.45(10). That subsection provides that no statement made by a member at a Commission hearing is receivable in a Part IV disciplinary hearing of an alleged breach of the Code of Conduct);

- what constitutes "relevant material" to be forwarded by the RCMP Commissioner for Commission reviews is not determined by criteria established by the Commission. Whatever material is required by the Commission should be made available by the Force. The Force should not be under the impression that it has some kind of discretion. There must be full disclosure. In addition, the *Act* should make it clear that the Force's report and "relevant material" should be sent to the Commission for the Chairman's review in instances where the Chairman initiated the complaint. The provisions in Part VII create a theoretical problem in this respect (subsections 45.37(1), 45.41(2), and 45.42(1));
- the Commission, when holding hearings, exercises the powers of a board of inquiry under subsection 24(3) of the *RCMP Act*. However, the power under paragraph (d) of that subsection "to make such examination of records and such inquiries as the board deems necessary" was specifically excluded.

All five of these shortcomings should be examined carefully, and appropriate amendments made to the *RCMP Act* to enable the Commission to function effectively. It is essential that the Commission have the information it requires to review and inquire into complaints on a basis that will ensure public confidence in the complaints process, and, as a consequence, in the RCMP. The provision of this information should ensure that the Force and its members are properly accountable for police action.

The three investigations

It may be helpful to outline here, in relation to the first three matters referred to above, some background on the kind of investigations the Force may carry out once a complaint about conduct has been made under Part VII.

A complaint incident may create the need for investigations by the Force for three different purposes:

a) possible disciplinary action under Part IV for a breach of the Force's Code of Conduct;

b) to determine the validity of a complaint by a member of the public, under Part VII;

c) to determine whether charges should be laid for a breach of the law (e.g., the *Criminal Code*), where (i) the circumstances surrounding the complaint indicate such a breach may have occurred and (ii) the Force is responsible (as opposed to some provincial or municipal police force that would have jurisdiction) for enforcing the law alleged to have been breached.

One may ask whether a single investigation might serve all three purposes (or two, in the absence of circumstances that could give rise to the laying of charges). Each purpose, however, requires an investigation. The question is not whether a single investigation will suffice, but to what extent is it appropriate for there to be overlap. Must a witness, whose evidence would be relevant for all three investigations, be asked for a separate statement for each, or can one statement be used in the three investigations? Is it appropriate for the three (or two) investigations to be carried out by the same investigator? What should the sequence of these investigations be?

While the facts relevant for each investigation may be the same, the purposes of the investigation are not identical, and different criteria may apply. A criminal investigation, for example, will not succeed unless there is proof beyond a reasonable doubt. In Part IV (expressly in subsection 45.12(1)) and in Part VII by implication, the test is the balance of probabilities.

Different procedures apply to each kind of investigation. For example, the rules applicable to the obtaining of evidence from Force members vary:

- in a criminal investigation, the Force member is, in practice, warned that he or she is not required to

give a statement and that, if the member does give one, it may be used against him or her;

- in a Part IV disciplinary investigation, the member is required by section 40 to give a statement, but that statement may not be used in criminal, civil or administrative proceedings (which presumably include Part VII administrative proceedings) except where there is an allegation that the statement given was false. At a formal hearing under Part IV, the Force member may be compelled to testify, as is the case with any other witness, but the evidence given by the member at the hearing is subject to the same safeguards as is a Force member's statement in a disciplinary investigation;

- in a Part VII investigation, whether by the Force or the Commission Chairman, there is no provision similar to section 40 requiring Force members to give statements. It appears that the investigating member, at least in a significant number of investigations, is giving the Force member under investigation a warning similar to that given in criminal investigations. In some instances, on being offered the option of giving a statement, the member being investigated has declined to give a statement;

- for Commission hearings, however, Force members are compellable on the same basis as in Part IV formal hearings.

There is a need for the Force to amplify policies and procedures with regard to the three kinds of investigations, and to provide members conducting such investigations with further training and assistance. As one Staff Sergeant, in reviewing an investigation of a complaint, noted in a memorandum to the Officer in Charge, Administration and Personnel, of his division:

> I still have some confusion as to the procedure to be followed in these cases under investigation and I would suggest others are confused as well. I would suggest some form of flow chart for these types of matters.

The problem of self-incrimination

Force members are entitled to whatever protection is provided by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canada Evidence Act*, and the law relating to voluntary statements.

On the other hand, the employer, the RCMP, should be entitled to an explanation from its employee, the member, when there is an allegation of misconduct. And, if the employee refuses to give an explanation, then he or she should be subject to appropriate disciplinary measures. The employee's duty is made clear for Part IV purposes in section 40. But no such statutory duty is imposed for the Part VII process. Part VII was enacted to require the police to account for their actions to an independent external review and inquiry body. To fail to account, by silence, brings the police into disrepute.

The issue of police giving statements is discussed in A. Alan Borovoy's recent (1988) book, *When Freedoms Collide*, in the context of the right against self-incrimination (at pp. 254-255):

> One of the recurring grievances of police officers is that they are denied the right against self-incrimination. Usually this criticism is focused on the obligation many jurisdictions impose upon police officers to answer the questions of their superiors. Even if the questions relate to accusations of misconduct, the officers are often required to respond. Within the past few years, many working constables have been campaigning for the right not to answer such questions. In Toronto, for example, they have managed to secure a situation where they must answer but, in the context of civilian complaints, their answers may be excluded from disciplinary hearings.

Again, this invocation of the right against self-incrimination is largely overblown. Police officers are endowed with extraordinary powers for the protection of the public. Their jobs require a delicate public trust. Why can't society require that, as a condition of enjoying such public trust, police officers must provide a reasonable accounting of their behaviour? In short, cops who won't talk won't remain cops. It's one thing to jail police officers for refusing to talk. It's another thing entirely to fire them. The former would breach the right against self-incrimination. The latter would be a condition of employment.

Nor do I think there is any libertarian virtue in rendering the mandatory responses of police officers excludable as evidence at disciplinary hearings. We know of numbers of situations in which industrial employees such as auto workers and steel workers have been required, under threat of employment discipline, to reply to their superiors' questions concerning possible job-related misconduct. There is nothing in the law that would prevent such statements from being tendered in evidence at subsequent arbitration board hearings concerned with the workers' discipline or discharge. Why should police officers receive special solicitude in this respect? On the contrary, there might be an argument that, in view of the special public trust involved in their activities, police officers should be more susceptible than industrial workers to the use of their statements against them.

There is one situation, however, where police officers should be provided special

protection. In view of their particular vulnerability to allegations of a criminal nature, there is some basis to keep out of evidence any such coerced statements in the context of a criminal trial where the police officer is an accused.

The RCMP and its members should be required to account fully for their actions in respect of a complaint to which the Part VII process applies. This requires full disclosure.

It is recommended that the *RCMP Act* be amended so that:

- **members of the Force, whose conduct is the subject of a complaint, are required to give an explanation of their knowledge of the complaint incident, in investigations carried out under Part VII by either the Force or the Commission Chairman (and his staff);**

- **the requirement to give an explanation is similar to that in section 40 with respect to Part IV proceedings. Similar safeguards to those in section 40 should apply, with one exception. A statement given for Part VII purposes should be made available for Part IV purposes. Also an equivalent exception should be made in section 40. A statement taken for Part IV purposes should be available for Part VII purposes;**

- **there is a requirement that the Force provide the Commission Chairman with whatever information or files he considers necessary for the purpose of conducting investigations;**

- **the "relevant material" to be forwarded by the RCMP Commissioner for reviews by the Commission is "relevant material" determined by the Commission Chairman. The Commission Chairman should be entitled to examine whatever Force information and files he considers appropriate to conduct a review. This recommendation would apply to all reviews, whether**

the complaint was made by a member of the public or initiated by the Commission Chairman;

- **the Commission, when exercising the powers of a board of inquiry at hearings, is able to "make such examination of records and such inquiries as the board deems necessary", as provided for in paragraph 24(3)(d) of the *RCMP Act*.**

In addition, the Force should improve its policies and procedures with regard to the appropriate co-ordination of criminal, disciplinary and public complaint investigations, and provide members conducting such investigations with further training and assistance.

Part VI Issues

Name of the Commission

The English version of the name given to the Commission, the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, invites, and has indeed created, a public perception that our organization is part of the RCMP, rather than an independent body. The French version – la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada – causes no such difficulty. Many members of the public think that the Commission is a branch of the RCMP and therefore cannot provide an impartial review or inquiry. We, of course, explain to those we speak to that they should not be misled by the name. And the advertising we do emphasizes the point that we are independent. We also receive calls every day that are intended for the RCMP.

Would a change of name be warranted and, if so, what name would represent an improvement?

Notwithstanding the difficulties we are experiencing, we believe the name should remain unchanged. In the long run, the public will understand that we are separate and independent from the Force. Our public hearings will reinforce that understanding. To change names at this stage would cause confusion in the short run, cause administrative headaches and be costly.

We believe that, in the next few years, the public will recognize us for what we are – an independent and impartial organization that can be looked to for a fair review of their complaints.

When the alternate member sits

For each regular member, there may be an alternate member, who may act in place of the regular member under certain circumstances. The circumstances are the absence, incapacity or ineligibility to conduct a hearing (subsection 45.29(7)). These terms are not defined in the *RCMP Act*, and their application could be open to legal challenge where an alternate substitutes for a regular member. They are also very narrow in their scope. Also, no provision is made for vacancies.

In the case of contracting provinces and the two territories, the regular Commission member appointed for that jurisdiction is required to sit on hearings dealing with complaints arising under the contract in that province or territory. On the basis of the geographical distribution of complaints, it can be expected that approximately 40 per cent of the Commission hearings would be held in British Columbia. For the regular member from that Province to sit on all the hearings which the *Act* requires him or her to conduct, as the *Act* is now worded, is likely to prove impractical.

There should be greater flexibility in the use of alternates, and the *Act* should be amended accordingly.

It is recommended that Part VI be amended so that:

alternate members are able to substitute when (i) there is a vacancy either at the time a hearing is instituted, or (ii) the regular member may be unavailable, in the opinion of the Commission Chairman, owing to absence, ill-health, involvement in other Commission hearings, the demands of other responsibilities, or ineligibility.

Rule-making as to work-load

The Commission may make rules respecting the apportionment of the work of the Commission among its members and the assignment of members to review complaints referred to the Commission (paragraph 45.33(c)).

This provision is in conflict with provisions in Part VII and should be repealed.

Members of the Commission, other than the Chairman and the Vice-Chairman, have no statutory authority to conduct reviews. Section 45.42 provides that reviews shall be conducted by the Commission Chairman. That function may be delegated, pursuant to subsection 45.3(3), to the Vice-Chairman. It cannot be delegated to any other Commission member.

Insofar as hearings are concerned, the Commission Chairman has the responsibility, under section 45.44, to assign Commission members to conduct hearings, subject to one qualification. Where the complaint to be inquired into concerned conduct occurring in the course of providing contracted police services to a province or municipality, the Commission member for the province in which the alleged conduct occurred shall be assigned. That member may be assigned to sit alone or with other members. This provision also applies to the two territories.

It is recommended that:

paragraph 45.33(c) of the *RCMP Act* be repealed.

The Making and Reception of Complaints

"Other person"

Complaints can be made under Part VII concerning the conduct of any Force member or *other person appointed* or employed under the authority of the *RCMP Act* (subsection 45.35(1)). This would include members

of the External Review Committee and the Public Complaints Commission, who are appointed under the *Act*. This was obviously a drafting oversight. The provision should except appointments made under Parts II and VI of the *Act*, and be confined to persons appointed under Part I.

It is recommended that:

> **subsection 45.35(1) of the *RCMP Act* be amended by substituting for "other person appointed or employed under the authority of this *Act*" the words "other person appointed or employed under the authority of Part I of this *Act*".**

Where Person Affected is not the Complainant

A member of the public can make a complaint under Part VII whether or not that person "is affected by the subject-matter of the complaint". Also, the Chairman may initiate a complaint (subsection 45.35(1) and section 45.37). Where these kinds of complaints are made, the person who appears to have been "affected" by the subject-matter of the complaint should be formally notified (if and when that person's identity is established) that the complaint has been made and given the opportunity also to become a complainant. As a complainant, that person would be entitled to receive the reports Part VII requires to be sent to complainants and be entitled to be a party at Commission hearings.

There may be good reasons why such persons did not make a complaint initially. They may not have known about the Part VII process or they may have been afraid to use it. They may, of course, simply not wish to make a complaint. That is their choice.

It is recommended that:

> **Part VII be amended so that, after a complaint has been made, any person who is alleged to have been affected adversely by the conduct of a Force member, but who has not yet made a**

complaint, should be (i) notified that a complaint has been made and (ii) advised he or she is entitled to become a complainant under Part VII.

Acknowledgement of Complaints

A complaint may be made orally or in writing. But the *Act* requires acknowledgement in writing only if there is a written complaint or if the complainant requests such an acknowledgement (subsection 45.35(2)).

While it is desirable to have complaints made in writing, all complaints should be acknowledged in writing unless the identity or address of the complainant have not been given. The complainant is entitled to have a record that his complaint has been received. The complainant, who may have telephoned the complaint from some remote community, may not have been told that "a request must be made for a written acknowledgement before one is sent".

In addition, all acknowledgements should advise the complainant about the Part VII process, including the time requirements for making reports to the complainant by the RCMP.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that all complainants, whose identities and addresses are known should have their complaints acknowledged in writing;**
- **all such acknowledgments contain information describing the Part VII process, including the time requirements for the making of reports.**

Review Options

After conducting a review, the Chairman has a choice of a number of procedures, such as writing a report, investigating further or instituting a hearing. The first Annual Report (pp. 92-93) identified a need for

clarification of subsection 45.42(3), which provides these *options*. In particular there is a need to clarify the process to be followed where the Chairman requests the Force to further investigate a complaint. Logically the Force should report the results of the further investigation to the Commission so that the Commission may complete its review of the complaint. The *Act* is, however, silent on this issue.

It is recommended that:

subsection 45.42(3) be amended to clarify the options available to the Commission Chairman after conducting a review.

Duplication of Investigations

The Chairman may consider it advisable in the public interest to investigate a complaint or institute a Commission hearing to inquire into it. He may do so whether or not the complaint has been investigated, reported upon or otherwise dealt with by the Force under Part VII. Such Chairman's investigations and Commission hearings lead to reports, with findings and recommendations. Where investigations and hearings of this kind are instituted, the Force is not required to investigate, report or otherwise deal with the complaint before interim reports are made by the Commission Chairman or the Commission, as the case may be.

This last-mentioned proviso enables the Force, at its discretion, to investigate concurrently with the Chairman's investigation or the Commission hearing.

There is no point in the Force making, or continuing with, an investigation under section 45.36 once a public interest investigation or hearing has been instituted by the Commission Chairman. If the RCMP were to proceed with an investigation, the Force would then prepare a report which would be sent to the complainant who could then refer it to the Commission for review, with reports as appropriate to follow. Such a

procedure would be a wasteful and confusing duplication of the public interest investigation or hearing.

The invoking of the "public interest" provision by the Chairman should bring an end to the Force's investigating role under section 45.35. The *Act* should make this clear.

Also, internal investigations for disciplinary purposes under Part IV should be suspended until the Part VII process is completed. This should be the case generally, and not be confined only to public interest investigations and hearings.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that, once the Chairman has commenced an investigation or instituted a hearing, in the public interest, any investigation the Force is conducting under Part VII into the complaint, is terminated;**
- **Part IV be amended so that, once a complaint is made under Part VII, any disciplinary proceedings taken or to be taken under Part IV, and based on the subject-matter of the complaint, be suspended until the completion of the Part VII proceedings.**

Assignment of Chairpersons to Conduct Hearings

In authorizing the Chairman to assign Commission members to conduct hearings, no provision is made for the designation of a chairperson where more than one member is assigned to conduct a hearing (section 45.44).

The Commission Chairman should be authorized to designate the chairperson in such cases. In hearings where a Commission member of a contracting province is required to sit, it could be argued that, as an extension of the principle of provincial representation on the Commission, that member should always chair the hearing, and that Part VII should so provide.

However, there may be occasions when another member assigned to a particular hearing, because of training or experience, should be designated as the chairperson.

As Part VII now stands, the Commission Chairman's practice has been to assign three members to conduct hearings and to designate the chairperson. In instances where the complaint arises out of conduct in relation to contract services, he has appointed the Commission member from the relevant jurisdiction to act as chairperson.

It is recommended that:

> **Part VII be amended to expressly enable the Commission Chairman to designate the chairpersons of Commission panels.**

A number of recommendations have been made in this Part. It is hoped that Parliamentary convenience will permit consideration of these recommendations in the reasonably foreseeable future.

Adoption of these recommendations would, we believe, clarify and enhance the intentions Parliament had when it created the public complaints process, in enacting Parts VI and VII nearly four years ago. All these recommendations will enhance the day-to-day effectiveness of the complaints process.

Recent legislation and legislative proposals across Canada, in the provincial sphere, demonstrate that public expectations in regard to police accountability are changing. Parliament will, we are sure, recognize the need for meeting those expectations at the federal level.

THE EVOLVING POLICY CONTEXT: THE WAY OF THE FUTURE

PART IV

CHAPTER 9 MAJOR POLICY ISSUES

For a better understanding of the legislation that establishes the Commission and the public complaints process in which the Commission is the keystone, it is helpful to examine the legislative development of the public complaints system established by the *RCMP Act* as it relates to the major policy issues involved in the external review of, and inquiry into, police action. These issues are set out below. They are followed by a few words on the legislative background, and how the policy issues have been addressed in Parts VI and VII of the *RCMP Act*.

The need for external review of, and inquiry into, police action has led to considerable legislative activity in Canada at both the federal and provincial levels, as well as in other Commonwealth countries and the United States. The major policy issues include the following:

1. Should the external agency be authorized to examine, in addition to specific allegations about the conduct of particular police officers, such matters as police policies, procedures and general attitudes, the quality of police investigations, the failure to provide police service, and the general activities of the police?

2. Should the external agency have a general monitoring role, or should its jurisdiction be exercised through the making of complaints?

3. Should the external agency be authorized to conduct investigations itself, or should investigations into complaints by the public be carried out by the police force concerned, with the external agency only reviewing the results of those investigations?

4. Should there be separate processes for dealing with discipline and complaints from the public?

If so, should both processes be subject to external review? By the same external review agency, or by separate agencies? If there are to be two separate processes, how should they be linked? Should disciplinary proceedings await the outcome of proceedings in the public complaints process?

5. Where the police force imposes the discipline, should the general public, or at least the member of the public who has complained about the conduct of a police force member, be entitled to know the discipline imposed? Should the complainant be entitled to complain to the external public complaints agency about the discipline imposed?

6. Should the external agency have authority to make binding decisions, or only recommendations? In other words, should it have an ombudsman-like role, or be more like a decision-making tribunal?

Generally, police organizations tend to favour restricting the role of the external agency so that they may retain as much control over the management of their operations as possible. The trend, on the other hand, is to give external agencies a broader role. Recent legislative developments in Quebec, British Columbia, and Ontario are evidence of that trend. These developments are discussed in Chapter 10.

These policy issues were grappled with, at the federal level, by two major inquiries and in five legislative proposals over a 12-year period. This activity culminated in the enactment by Parliament of Parts V and VI of the *RCMP Act* on March 26, 1986, when Bill C-65 was given Royal Assent.

How Our Legislation Evolved

Events that shaped and influenced the development of the federal legislation included:

- the Marin Commission recommendations in 1976;
- the McDonald Commission recommendations in 1981;
- provincial legislation, the Supreme Court of Canada decision in *Putnam and Cramer* in 1981, and federal-provincial discussions; and
- a series of federal legislative proposals (Bills C-50 and C-19 introduced in 1978, C-69 in 1981, C-13 in 1984, and C-65 in 1985).

The Marin Commission recommended a public complaint process operationally and functionally distinct from the disciplinary process. The latter was seen as adversarial and accusational in nature. The former would stress co-operation between the public and the Force and would have a remedial focus. This view of a remedial process argued for an opportunity to resolve complaints informally. The complaints process envisaged by the Marin Commission would have broad application, and would deal both with complaints about the behaviour of members and with the failure of the Force to meet public expectations. The general responsibility for investigating complaints would remain with the Force. There would be a right of appeal to a proposed Federal Police Ombudsman who could investigate, mediate, order a public hearing, recommend remedial action and publish reports. The Ombudsman would also be responsible for overall monitoring and evaluation of the complaints process and would have, for this purpose, access to all information in the possession of the Force concerning public complaints.

The McDonald Commission called for an Office of the Inspector of Police Practices instead of an Ombudsman. This Inspector would report to the Solicitor General and was considered to be a more effective

avenue for dealing with police misconduct. The Force would, for the most part, remain responsible for investigating complaints subject to an appeal to the Solicitor General. The Inspector of Police Practices would have powers of investigation and would advise the Solicitor General. The Inspector would have a monitoring and evaluation role in relation to the complaints process as a whole.

While the issue of a formal complaints process was discussed at the federal level, many provinces occupied the field. All provinces (and the territories) except Quebec and Ontario have for some time contracted with the federal government to have the RCMP provide their provincial police service and, in those provinces, nearly 200 municipalities are also policed by the RCMP, under similar contracts. Understandably, contracting provinces have considered that they have a responsibility to respond to public complaints concerning the Force's provincial and municipal policing services. The "administration of justice in the province" is a matter within provincial authority. Most contracting provinces had enacted legislation which provided for complaints about the RCMP. Alberta enacted such legislation in 1973, British Columbia in 1974, Saskatchewan in 1974, Manitoba in 1956, Nova Scotia in 1974, and New Brunswick in 1977.

There was an underlying constitutional question as to the extent, if any, to which provincial legislation could establish procedures for dealing with the disposition of complaints by the public against the RCMP, as a federal institution, including procedures related to discipline.

The constitutional question was settled by the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Alberta v Putnam and Cramer*, [1981] 2 S.C.R. 267. The Court ruled Alberta's legislation to be constitutionally invalid.

British Columbia has recently amended its complaints legislation to exclude the RCMP. On the other hand, Alberta enacted new legislation in 1988 which specifically applies to the RCMP. In some of the other

provinces, legislation applicable to the RCMP remains on the statute books. This is a source of confusion for the public, and would be best resolved through federal-provincial discussions. The existence of such legislation demonstrates the importance of this issue to the provinces.

The Supreme Court's decision added to the impetus for federal legislation. Between 1978 and 1984, five government bills were introduced in Parliament. The proposed public complaints process was substantially reshaped, particularly from the second to the third of these bills.

How Our Legislation Addresses the Policy Issues

The major policy issues relating to external review and inquiry set out above have been addressed in Part VII of the *RCMP Act* as follows.

1. The Commission has jurisdiction to deal with complaints from the public concerning the conduct of RCMP members in the performance of their duties or functions. It appears that the Commission may, therefore, examine Force policies, procedures and general attitudes only indirectly, through a complaint dealing with conduct. A yet unresolved question is the extent to which "conduct" includes the adequacy of police investigations (as in the Marshall inquiry in Nova Scotia), and the failure to provide public services.

2. Part VII essentially creates a system to respond to complaints from the public, but the Chairman may also initiate complaints. In order to carry out that responsibility and exercise authority to commence investigations or institute hearings in the public interest, it is necessary for the Chairman to monitor conduct, to some degree, and general complaint intake.

3. The general process calls for the RCMP to investigate complaints initially. However, the Chairman of the Commission may carry out investigations and the Commission may hold hearings as a board of inquiry.

4. The legislation establishes separate processes for dealing with discipline (Part IV) and public complaints (Part VII). Different external review agencies are created for each, the External Review Committee and the Public Complaints Commission respectively. Except with respect to the use of statements made by Force members, the two processes are not expressly linked in the *RCMP Act*.

5. The legislation does not expressly state that the complainant has a right to know the discipline imposed and to ask the Commission to review it. The RCMP Commissioner is required to send a report to the complainant which must include the results of the Force's investigation and a summary of any action that has been or will be taken to resolve the complaint. A complainant who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force may refer it to the Commission for review.

6. In preparing reports, the Commission (and the Chairman) makes findings and recommendations. On the other hand, the Commission sits like a decision-making tribunal, holding hearings as a board of inquiry, normally in public.

The thinking behind the solutions adopted in Part VII may well have been overtaken by general developments in the field of external review, especially at the provincial level (see following pages). Much has happened since the Marin Commission reported in 1976. At some point there should be a re-examination of the application of the major policy issues to Part VII of the *RCMP Act*.

CHAPTER 10 RECENT PROVINCIAL DEVELOPMENTS

Quebec and British Columbia have recently enacted legislation, and Ontario and Saskatchewan have introduced bills containing new approaches to handling public complaints about the conduct of police forces under their respective jurisdictions.

These new laws reflect current public interest and expectations. Insofar as they differ from the legislation governing public complaints about the conduct of RCMP members, one may ask whether the federal legislation, which is based largely on the 1976 Marin Commission report, has been overtaken.

The British Columbia legislation came into force on July 1, 1989, and that of Quebec is expected to do so on July 1, 1990. Ontario's legislative proposals were introduced on December 20, 1989. These are outlined below. Saskatchewan's legislative proposals were introduced on July 13, 1989, but the relevant bill (Bill 92) died when the legislative session ended. It is understood that the Saskatchewan proposals have since been under review and will be reintroduced with some modifications.

We should try to learn what we can from these new legislative developments with a view to improving our own. What is required is the best legislation for ensuring that the police are properly accountable to the public for exercising the special powers with which they are entrusted. Whether the police are municipal, provincial or federal, the same principles apply. The RCMP acts as a police force at all three levels.

Major features of the Quebec complaints legislation include:

- there is a three-tier system of external review;
- complaints may be made to the Police Ethics Commissioner who has investigative powers;

- discipline in respect of complaints from the public is decided by external review bodies (Police Ethics Committees) with an appeal to the Police Ethics Tribunal;
- one-third of the members of Police Ethics Committees are police officers;
- complaints from the public are confined to transgressions of the Code of Ethics by Quebec police officers;
- the Code of Ethics is established by the Government Executive, the consequence being that it, rather than the Quebec National Assembly, determines the scope of police conduct subject to the review process.

Major features of the British Columbia legislation include:

- in the case of municipal police forces, there is a two-tier process of external review, by disciplinary tribunals (the relevant municipal police boards), and by the provincial Police Commission;
- discipline, in respect of complaints from the public, is within the jurisdiction of the external review bodies, although disciplinary action is initially proposed by the police (the disciplinary authority);
- investigation into complaints is carried out by the police;
- there is a designated complaints commissioner who is a member of the provincial Police Commission and has a general monitoring and advisory role;
- complaints from the public are confined to conduct which, if proven, would constitute a disciplinary default under a code of conduct;
- the code of conduct is established by regulation, the consequence being that it is the Executive rather than the Legislature that determines the scope of police conduct subject to the review process.

The following observations can be made concerning the Ontario bill:

- provision is made for a public complaints process that includes the imposition of discipline;
- provision is made for a separate disciplinary process which applies when misconduct is not the subject of a public complaint;
- external review bodies have jurisdiction over the imposition of discipline by way of appeal or otherwise in certain instances;
- there is a three-tier process of external review in the public complaints system with a Public Complaints Commissioner, boards of inquiries, and an appeal to the courts;
- there is a three-tier process of external review in the disciplinary system, consisting of an appeal to the appropriate municipal police service board, a further appeal to the Ontario Civilian Commission on Police Services, and a further appeal to the courts;
- the public complaints process separates complaints into those which involve possible "misconduct", and those which involve other matters. The external review process applies only to complaints alleging "misconduct". "Misconduct" means the breach of specified provisions of the proposed legislation and regulations established under it, including a code of conduct. The "code of conduct" is prescribed by the Lieutenant Governor in Council;
- the Public Complaints Commissioner has a general monitoring role in the public complaints process;
- while the police have general responsibility for investigating complaints, the Public Complaints Commissioner may, instead, conduct investigations;
- for the purposes of conducting investigations and reviews, the Public Complaints Commissioner has powers under the *Public Inquiries Act* and may examine documents and "things" at police stations;

- municipal police service boards have a role in the administration of municipal public complaints investigation bureaux;
- the Minister responsible for administration of the public complaints process (Part VI) is the Attorney General of Ontario, whereas the Minister responsible for administration of the legislation generally (apart from Part VI) is the Solicitor General of Ontario.

The common thread in these provinces is the linkage of public complaints and discipline. Over time, experience will show, for example, the benefits or disadvantages of having, in the *RCMP Act*, separate discipline and public complaints processes. Part VII of the *RCMP Act* has, after all, been in force only since September 30, 1988, and the Commission's present efforts are concentrated on making it work as well as possible. The Commission and, it is believed, the RCMP, are doing their respective best to ensure that the Part VII process works effectively to respond to individual complaints and to serve the public interest.

Part III of this Report has identified a number of outstanding issues and made suggestions for legislative change. These are issues which Parliament may be able to deal with as matters distinct from broader policy questions. They are issues that have an impact on the day-to-day ability of the Commission to respond to complaints from the public.

It is important, nevertheless, that the major policy issues be kept in mind. In the next few years, the public complaints process and the broad policies which underlie it should be evaluated in light of accumulated experience and developments elsewhere.

A FINAL WORD

As the Commission moves into its second full year of operations, serious challenges lie ahead:

- continuing to develop awareness and access programs so that Canadians will be aware of their right to make complaints under Part VII;

- managing effectively the Commission's increasing work flow so that complainants and members of the Force whose conduct is in question will have complaint matters dealt with in a timely and fair manner;

- following up on the suggestions made in the report to improve Parts VI and VII to give Canadians the benefit of a complaint process that will enhance the principle of police accountability contained in the legislation, and enable the process to function more effectively;

- responding in an appropriate way to negative reactions from the Force and its members to their initial exposure to external review.

The Force has now been subject to the Part VII public complaints process for a year and a half. The Commission has been critical, in some respects, of how the Force has been handling complaints. Members of the Force have, on occasion, been criticized for their conduct. At public hearings, where complaints are aired and the issue is the propriety of the conduct of a member of the Force, the credibility of Force members may be questioned. The Commission has publicized, though not extensively, the Part VII process so that the public may be aware of its statutory rights to external review. Some members seem to resent information programs of this kind, viewing them as detracting from their "squeaky clean" image. The Force itself has been

challenged by the Commission on the application of Part VII to the meaning of conduct. The Commission was instrumental in referring the retrospectivity issue to the Federal Court of Canada.

Understandably, there is some negative reaction. Some members have claimed the Commission is too aggressive. Some resent what they perceive to be an unnecessary intrusion into the Force's affairs. Some may feel a sense of unfairness at being "put on trial" at public hearings.

These reactions should not be surprising as the impact of Part VII is now being felt throughout the Force for the first time. Other police forces have reacted similarly to their initial experiences with external review. However, five years from now, no doubt, the Force will be taking the process for granted. It is the initial experience that is unsettling. The RCMP has a tradition and reputation of which it is justly proud. To an extent, external review may be perceived by some members as undermining that tradition and reputation.

Parliament has given the Commission a mandate, and it is the Commission's obligation to Parliament and to the public to carry out that mandate thoroughly and fairly. If it does so, the Force and its members should be satisfied. Indeed, the traditions and reputation of the RCMP will, in the long haul, be enhanced. The Force and its members should see that it is their duty, and in their interests, to co-operate with the Commission to ensure that Parliament's intentions are met. The RCMP Commissioner and the Force generally understand this, and support the external review process.

The public complaints process was not devised to complicate the law enforcement responsibilities of the Force and its members. Society needs the police. The responsibilities of, and risks that must be taken by, individual Force members, are well recognized. But the police are given special powers, and police powers are

sometimes improperly exercised. What the external review process does is to ensure that the police are properly accountable to the public for their actions.

The Commission will not be insensitive to reactions of the Force. No doubt the Commission will make mistakes. We are ready to listen, and make adjustments or changes, if appropriate.

Perhaps a small example will illustrate. The Commission put in place a modest public service radio announcement program. This had the advantages of being inexpensive, and of providing substantial coverage across the country. Because it is a voluntary public service program, radio stations have the option of broadcasting the message, modifying it, and controlling the frequency of the broadcasts. In some remote areas, perhaps because of lack of other programming, the message was broadcast with such frequency that, very naturally, Force members and their families were irritated to the point that they felt they were being victimized. The Commission regrets that this should have occurred, and is taking steps to correct the problem.

In last year's Final Word, the Commission committed itself to the major priority of tackling the problems of informing members of the public about the Commission's role and mandate, and of providing them with easy access to its services. The Chairman does not consider that the Commission met that objective in the 1989-90 year as well as it could, and it is the Commission's intention to strive harder to meet its obligations in this respect. A particular objective will be to talk, to a greater extent than thus far, with aboriginal peoples to learn if the Commission can be of assistance to them.

The Commission is also anxious to move along its work-load as smoothly and efficiently as possible. The Part VII process is a complex one, but it should ensure, if properly exercised, that complaints are thoroughly and fairly examined. Because of the number of steps

involved in the process, and the need for thoroughness, complainants and members of the Force can readily become exasperated at the time it takes to resolve complaints. The Commission and, we feel sure, the Force are dedicated to the removal of unnecessary delays. Also, if and when we have the additional workload flowing from the Federal Court decision on retrospectivity, we will endeavour to make special arrangements to cope with that contingency as efficiently as possible.

Finally, the Chairman looks forward to the opportunity of following up on the proposals contained in this Report which he believes could lead to a significant improvement in the legislation. This process, he expects, would include discussions with the Solicitor General of Canada and his officials, consultation with the RCMP and others, and a presentation to the Justice and Solicitor General Committee of the House of Commons. We should move to take the benefit of the experience we have gained in implementing Parts VI and VII. Legislative action should be sought to remove what now can be seen to be obvious shortcomings.

The Chairman is nearly half-way though his five-year appointment. When he completes his term, he would like to see the Commission functioning well, and on the road to reforms that will provide the public with a more effective complaints system.

RAPPORT ANNUEL 1989-1990

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. JS77-1/1990
ISBN 0-662-57337-4

RAPPORT ANNUEL 1989-90

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre le rapport annuel, 1989-1990, de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, pour dépôt devant les deux chambres du Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma plus haute considération.

Le président,

Richard Gosse

Le 6 juin 1990

Tout membre du public

qui a un sujet de plainte concernant la conduite,

dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci

peut,

qu'il en ait ou non subi un préjudice,

déposer une plainte auprès soit :

a) de la Commission;

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

Paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1988.

MEMBRES DE LA COMMISSION

À Temps Plein

RICHARD GOSSE, C.R.
Président

De 1977 à 1985, M. Gosse a occupé les fonctions de Sous-procureur général de la Saskatchewan puis, il a été inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité de 1985 à 1988, date de sa nomination au poste de président de la Commission. Ancien professeur de droit à Queen's University et à l'Université de la Colombie-Britannique, il a occupé le poste d'avocat-conseil auprès de la Commission de réforme du droit de l'Ontario et fut le premier membre à temps plein de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique. Membre des barreaux de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, il a exercé le droit en Colombie-Britannique pendant plusieurs années.

FERNAND SIMARD
Vice-président

M. Simard est membre du barreau du Québec depuis 1961. Spécialiste du contentieux et de l'administration, il exerce à Montréal depuis de nombreuses années. Il a été président du tribunal disciplinaire des pénitenciers fédéraux à sécurité maximum et moyenne.

Membres à Temps Partiel

Colombie-Britannique

L. ALLAN WILLIAMS, C.R.

M. Williams a été procureur général de la Colombie-Britannique et ministre du Travail dans le gouvernement de cette province. À l'heure actuelle, il occupe le poste d'avocat principal dans le cabinet Davis and Company à Vancouver.

Suppléant **LYMAN R. ROBINSON, C.R.**

Le professeur Robinson enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Victoria dont il a été doyen. Il est membre de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, membre du tribunal de la Commission des droits de la personne et membre de la Commission de police de Saanich.

Alberta

LE JUGE SIDNEY V. LEGG

Le juge Legg est juge surnuméraire de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et fait partie de la magistrature de cette province depuis 1960. Il a été président du Law Enforcement Review Board de l'Alberta depuis la création de cet organisme en 1974. Le juge Legg est un ancien président de la Fondation canadienne de la fibrose cystique.

Saskatchewan

DONALD K. MacPHERSON, C.R.

M. MacPherson était associé principal dans le cabinet d'avocats MacPherson, Leslie et Tyerman de Régina et président à temps partiel de la Commission de police de la Saskatchewan. Il a démissionné de notre Commission le 31 juillet 1989 au moment de sa nomination au poste de juge en chef du Banc de la Reine de Saskatchewan.

KENNETH A. STEVENSON, C.R.

M. Stevenson, un avocat en pratique privée à Saskatoon, fut nommé pour remplacer M. MacPherson le 19 février 1990. Il est associé dans le cabinet d'avocats Priel, Stevenson, Hood and Thornton, et sa spécialité est en litige criminelle et civile.

Suppléant **DAVE ZACHARIAS**

M. Zacharias est agriculteur et homme d'affaires à Swift Current. Il participe aux activités de divers organismes communautaires de Swift Current et a été président de plusieurs d'entre eux.

Manitoba

GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., C.R.

M. Haig est associé principal dans le cabinet d'avocats D'Arcy and Deacon de Winnipeg. Ancien président du barreau du Manitoba, il a dirigé plusieurs organisations communautaires de cette province. M. Haig a été nommé Commissaire spécial chargé de faire enquête sur les loteries et le jeu au Manitoba.

Suppléante **S. JANE EVANS**

M^me^ Evans est associée dans le cabinet d'avocats Aikins, MacAulay and Thorvaldson de Winnipeg. Elle participe activement à l'action de nombreuses organisations de service communautaire et préside actuellement les Family Services of Winnipeg Inc.

Nouveau-Brunswick

JUDITH MacPHERSON

M^me^ MacPherson est avocate à Moncton où elle a son propre cabinet. Elle est présidente du barreau du Nouveau-Brunswick. Depuis 1980, elle est arbitre auprès de la Commission des relations du travail de la Fonction publique.

Suppléante **MARIE ODETTE SNOW**

Le professeur Snow enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Moncton et appartient au barreau du Nouveau-Brunswick.

Nouvelle-Écosse

BLAIR HARRIS MITCHELL

M. Mitchell est associé dans le cabinet d'avocats Green, Veniot and Parish d'Halifax. Il est membre du conseil d'administration de l'Association des libertés civiles de la Nouvelle-Écosse et du Bureau des gouverneurs du University College à Cape Breton.

Suppléant **EARL SMITH HOLT**

M. Holt, qui vit à River John, a récemment pris sa retraite après 20 années de travail en tant qu'agent de probation pour les adultes auprès du ministère du Procureur général de la Nouvelle-Écosse. Il est un ancien agent de police municipale.

Île-du-Prince-Édouard

GRAHAM W. STEWART

M. Stewart est associé dans le cabinet d'avocats Campbell, Stewart à Charlottetown. Il a été Sous-procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard et il participe activement à de nombreuses organisations communautaires.

Suppléant **W. ALLISON MacRAE**

M. MacRae est un homme d'affaires de Charlottetown qui, depuis de nombreuses années, est très actif au sein de la communauté. Il a été président de la Commission des sports et des courses de l'Île-du-Prince-Édouard.

Terre-Neuve

ROBERT BARRY LEARMONTH

M. Learmonth est associé dans le cabinet d'avocats Learmonth, Dunne de St. John's et membre du corps des doyens de la Newfoundland Law Society. C'est un ancien procureur de la Couronne et il est à l'heure actuelle président du Labour Standards Tribunal de Terre-Neuve.

Suppléante **MARIA G. HENHEFFER**

M^me^ Henheffer était membre du cabinet d'avocats Martin, Whalen de St. John's et s'occupe surtout des cas en litige. Elle a démissionné de notre Commission le 25 août 1989 ayant quitté Terre-Neuve pour aller pratiquer au Nouveau-Brunswick.

Territoires du Yukon

ROSEMARY B. TREHEARNE

M^me^ Trehearne, qui vit à Whitehorse, est, depuis 1985, directrice du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones. Elle est présidente de l'Association des femmes indiennes du Yukon, membre du Conseil judiciaire du Yukon et arbitre auprès de la Commission des droits de la personne du Yukon.

Suppléant **JOHN WRIGHT**

M. Wright est président à temps partiel de la Commission des accidents du travail du Yukon. Ancien major des Forces armées canadiennes, spécialiste de la police militaire, il a participé à l'action de plusieurs programmes communautaires en matière de justice pénale.

Territoires du Nord-Ouest

JOHN U. BAYLY, C.R.

M. Bayly exerce depuis 1974 la profession d'avocat à Yellowknife où il a actuellement son propre cabinet. Il a manifesté un vif intérêt pour les droits des peuples autochtones et a représenté plusieurs organisations autochtones. M. Bayly a été le premier directeur exécutif de la Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest. En 1984-1985, il était président du Groupe de travail du Gouvernement territorial relativement aux voies de fait entre conjoints.

Suppléant **LAZARUS ARREAK**

M. Arreak a travaillé comme éducateur des adultes et représentant de l'aide juridique dans diverses communautés de l'île de Baffin. Il termine actuellement un programme de trois ans en études administratives portant sur la gestion du secteur public au Arctic College à Iqaluit.

Membres à titre particulier

GISÈLE CÔTÉ-HARPER, C.R.

Le professeur Côté-Harper enseigne à la Faculté de droit de l'Université Laval et est membre du barreau du Québec. Elle est connue pour ses travaux de recherche et ses ouvrages dans les domaines des droits de la personne et du droit pénal; elle est vice-présidente de l'Association canadienne des libertés civiles et habite à Québec.

GINA SACCOCCIO BRANNAN

M^me^ Brannan exerce le droit, à Toronto, au sein du cabinet Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow et a occupé, auprès du gouvernement de l'Ontario, les fonctions de conseillère principale en matière de politiques.

...

La *Loi sur la GRC* stipule que la Commission doit comprendre

- un président et un vice-président;
- un représentant de chaque province ayant conclu un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC (toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec);
- trois autres membres au maximum (membres à titre particulier).

En vertu de la *Loi d'interprétation*, le mot « province » désigne également ici le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux juridictions ont signé un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC à l'intérieur de leurs frontières, et elles doivent donc être représentées par un membre au sein de la Commission.

La Loi prévoit par ailleurs la nomination de membres suppléants pour remplacer n'importe quel membre de la Commission, à l'exception du Président. Tout suppléant peut, dans le cadre d'une audience, remplacer un membre de la Commission « en cas d'absence », « d'empêchement » ou « d'inéligibilité » de ce dernier.

Le Président est membre à temps plein, tandis que les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le seul autre membre à temps plein est le vice-président.

Les membres de la Commission sont nommés par décret du gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans au maximum. Tous les membres ayant été nommés jusqu'ici l'ont été pour cinq ans. Les membres de la GRC ne peuvent faire partie de la Commission.

Le ministre chargé des services policiers dans chaque juridiction contractante (province ou territoire) doit être consulté avant que le représentant de ladite juridiction auprès de la Commission soit désigné.

Lorsque la Commission tient une audience relativement à une plainte au sujet d'une action commise dans le cadre des services contractuels fournis par la GRC, le représentant de la province ou du territoire en cause auprès de la Commission doit être chargé, soit seul, soit avec d'autres membres de cette dernière, de tenir l'audience.

C'est le Président qui décide quels membres de la Commission tiendront les audiences. Aux fins de celles-ci, on juge qu'un seul membre, ou un groupe de membres, constituent la Commission.

Administration Centrale

Le siège de la Commission est au :

Troisième étage
60, rue Queen
Ottawa

L'adresse postale est la suivante :

Commission des plaintes du public contre la GRC
Boîte postale 3423
Succursale 'D'
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Renseignements : (613) 952-1471
Pour les plaintes,
composez (sans frais) le : 1-800-267-6637
FAX : (613) 952-8045

Bureaux Régionaux

Colombie-Britannique et Yukon

Commission des plaintes du public contre la GRC
Bureau régional
840, rue Howe
Suite 970
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2L2

Renseignements : (604) 666-7363
FAX : (604) 666-7362

Provinces des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest

Commission des plaintes du public contre la GRC
Bureau régional
Suite 1909
10060, av. Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 3V4

Renseignements : (403) 495-4201
FAX : (403) 495-4200

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le présent document est le deuxième rapport annuel du président de la Commission. Il s'agit du premier document à porter sur une période d'activités complète de 12 mois aux termes de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. L'année s'est révélée un défi de taille, car il a fallu mettre en service tout l'appareil de la Commission. La demande de service de la part du public a augmenté considérablement au cours de l'année, et nous croyons que cette tendance va se poursuivre. Plus la population prend conscience de l'existence de la Commission, plus elle se tourne vers celle-ci lorsqu'elle a une plainte à formuler contre la Gendarmerie. Par le recours à un organisme indépendant externe, la population s'attend que les plaintes qu'elle formule contre la Gendarmerie seront examinées en toute objectivité.

La Commission a commencé ses opérations le 30 septembre 1988. Au cours de ses six premiers mois d'activité, elle a été saisie de 143 plaintes, soit 13 pour cent de toutes les plaintes visées par la Partie VII et reçues à la Gendarmerie pendant cette période. Au cours de la période de 12 mois qui a suivi, la Commission a reçu 748 plaintes, soit 33 pour cent de toutes les plaintes que la Gendarmerie a reçues aux termes de la Partie VII. Si l'on en juge d'après la répartition des plaintes, le public est plus sensibilisé à l'existence de la Commission dans certaines provinces que d'autres. La mise en oeuvre de la stratégie de communications de la Commission au cours de la prochaine année aura sans doute pour effet de mieux sensibiliser la population toute entière, et notamment les autochtones, à l'existence de la Commission.

Les personnes non satisfaites de la suite donnée à leurs plaintes par la Gendarmerie peuvent les renvoyer devant la Commission pour examen. Pendant l'année d'exercice en cours, cette dernière a été saisie de 90 renvois tandis qu'elle en a reçu six au cours des six

mois visés par le rapport de l'année dernière. Pour être en mesure de procéder à l'examen d'une plainte, la Commission doit avoir à sa disposition la documentation pertinente que la Gendarmerie est tenue de lui transmettre. Le délai de transmission de la documentation pertinente pour les six renvois reçus en 1988–1989 s'est établi en moyenne à 100 jours ouvrables. D'ailleurs, cette question a suscité des remarques dans le rapport annuel de l'année dernière. Depuis, le délai a été ramené à 52 jours ouvrables, ce qui témoigne des efforts déployés par la Gendarmerie pour assurer l'efficacité du processus prévu dans la Partie VII et pour tenir compte des préoccupations de la Commission.

D'ailleurs, la Gendarmerie a réagi favorablement aux inquiétudes manifestées par la Commission dans d'autres domaines. La brièveté des rapports que la Gendarmerie envoyait aux plaignants a amené le Président à formuler des observations défavorables l'année dernière. Or, la Gendarmerie fournit maintenant aux plaignants beaucoup plus de renseignements sur sa façon de régler une plainte.

L'absence, à la Gendarmerie, d'une politique sur l'annulation des contraventions pour infraction au code de la route a donné lieu à des remarques dans le rapport de l'année dernière. En février 1990, la Gendarmerie a publié un bulletin opérationnel établissant une politique sur l'annulation ou le retrait d'informations, y compris celles qui portent sur les infractions au code de la route.

Au cours de l'exercice financier, quinze examens ont été effectués, et, dans huit cas, la décision prise par la Gendarmerie a été jugée satisfaisante. Dans les sept autres cas, un rapport intérimaire faisant état des conclusions et des recommandations de la Commission a été envoyé au commissaire de la GRC et au Solliciteur général. Depuis la fin de l'exercice financier, le Commissaire a répondu aux conclusions et aux recommandations en donnant suite à la plainte formulée. Le rapport final du Président à l'égard de ces plaintes

paraîtra sous peu. Par conséquent, dans une bonne partie des cas examinés, le mécontentement au sujet de la suite donnée à la plainte par la GRC s'est révélé justifié.

Six audiences publiques ont été convoquées par la Commission. Trois d'entre elles ont fait suite à l'examen d'une plainte renvoyée devant la Commission tandis que les trois autres ont résulté d'une enquête que le Président a ordonnée dans l'intérêt du public. Deux audiences ont été entreprises au cours de l'année fiscale.

L'expérience de la Commission a permis de définir un certain nombre de questions qu'il faudra régler si la Partie VII doit atteindre les objectifs d'un processus d'examen des plaintes du public par un organisme indépendant. Ces questions sont analysées dans les parties III et IV du présent rapport.

L'élément qui, à lui seul, menace le plus l'intégrité du mécanisme d'examen des plaintes du public est le manque de transparence du processus. La Partie VII précise un nombre très restreint de personnes qui doivent recevoir le rapport intérimaire et le rapport final de la Commission. Ni le public en général, ni même les intervenants aux audiences publiques n'y sont spécifiés. Le problème est particulièrement aigu dans le cas des audiences publiques où les intervenants s'attendent, avec raison d'ailleurs, à être informés des conclusions et des recommandations de la Commission.

Il est clair qu'une réforme s'impose et, d'ailleurs, le Président s'efforcera de contribuer au déroulement de ce processus.

Rapport annuel 1989-1990

Remarques préliminaires xi

Partie I - Mandat et organisation

Chapitre 1: Le mandat 3

Le contexte législatif 3

Rétroactivité du mandat 5

Chapitre 2: Organisation 7

La Commission 7

Recours à des avocats spéciaux 8

Communications 11

L'avenir 11

Partie II - Expérience des plaintes

Chapitre 3: Volume, distribution et nature des plaintes 17

Volume et distribution 17

Nature des plaintes 22

Plaintes déposées par le Président 27

Chapitre 4: Plaintes renvoyées devant la Commission pour examen 30

Généralités 30

Suite satisfaisante donnée à la plainte par la GRC 33

Suite insatisfaisante donnée à la plainte par la GRC 35

Audiences 43

Chapitre 5: Enquêtes et audiences d'intérêt public 45

Partie III - Préoccupations et questions : le besoin de réforme

Chapitre 6: Une procédure vraiment publique? 51

La question 51

Rapports de la Partie VII 52

Principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* 54

Application des principes aux cinq rapports 55

Alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* 58

Le besoin de réforme 60

Chapitre 7: Questions juridictionnelles 63

Les questions 63

Plaintes concernant les activités, les politiques et les attitudes générales de la GRC 63

Les plaintes sont-elles dirigées contre la Gendarmerie, contre les membres ou contre les deux? 66

La signification de « conduite » 69

Chapitre 8: Autres questions et préoccupations 77

Faut-il contribuer financièrement à la représentation d'un plaignant par un avocat aux audiences de la Commission? 77

Contrôle de la procédure relative aux plaintes 80

Médiation 81

Les plaintes du public et la discipline: le lien entre les deux 82

Possibilité d'obtenir de l'information de la GRC 86

Questions relatives à la Partie VI 93

Le dépôt et la réception des plaintes 96

Options possibles après l'examen 98

Duplication d'enquêtes 98

Désignation des présidents d'audience 100

Partie IV: L'évolution du contexte politique : la voie de l'avenir

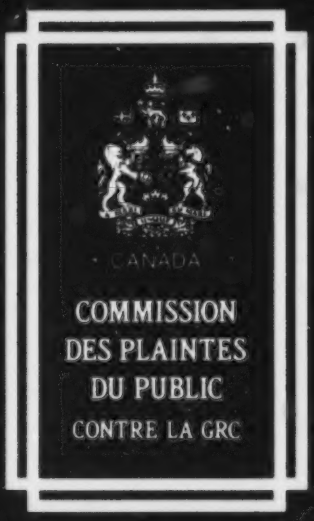
Chapitre 9: Grandes questions de principe *105*

La façon dont le contexte législatif a évolué 107

Comment notre loi aborde les questions de principe 109

Chapitre 10: Événements récents dans les provinces *112*

Remarques finales **117**



MANDAT ET ORGANISATION

PARTIE I

CHAPITRE 1 LE MANDAT

Le contexte législatif

Le Parlement a créé un mécanisme d'examen indépendant pour garantir que la GRC et ses membres seraient comptables de leur conduite devant le public. Au centre de ce nouveau dispositif se trouve la Commission des plaintes du public.

La raison d'être de la Commission est de veiller à ce que :

- l'on donne suite de manière équitable et efficace aux plaintes du public; et
- l'on tienne compte, dans l'examen des plaintes, du fait que l'intérêt public exige une application équitable et objective de la loi.

Les nouvelles dispositions ont été adoptées pour protéger le public contre la mauvaise conduite de la police et pour prévoir des mesures correctives le cas échéant; la loi contient également des dispositions pour garantir aux membres de la Gendarmerie un traitement équitable chaque fois qu'ils font l'objet de plaintes.

Le mandat confié à la Commission est énoncé à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, qui a été promulguée le 30 septembre 1988. Le législateur a attribué certaines responsabilités à la Commission en tant qu'organisme et tribunal, et certaines autres au Président. La direction de la Commission est confiée au Président, et c'est lui qui « assure la direction et contrôle la gestion de son personnel ».

Aux termes de la Partie VII :

- la Commission reçoit les plaintes du public;
- le Président peut lui-même porter plainte s'il est fondé à croire qu'il convient de le faire;

- la Commission doit aviser la GRC de toute plainte déposée devant elle afin que la GRC puisse faire enquête et en arriver à un règlement;
- s'il juge que l'intérêt public l'exige, le Président peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que celle-ci ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC;
- si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, le Président procède à l'examen de celle-ci;
- si, après examen, le Président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il peut décider de convoquer une audience;
- dans leurs rapports respectifs, le Président et la Commission formulent des conclusions et des recommandations.

En même temps qu'il a instauré la nouvelle procédure des plaintes, le législateur a aussi modifié la *Loi sur la GRC* à deux égards importants :

- il a prévu, dans la Partie II de la Loi, la mise en place du Comité externe d'examen afin d'examiner et d'entendre les appels et les griefs déposés par des membres de la Gendarmerie (ce qu'on pourrait appeler des plaintes internes), relativement aux mesures disciplinaires, aux renvois, à la rétrogradation et à la procédure de règlement des griefs; et
- il a prévu, dans les Parties III, IV et V, une procédure de règlement des griefs des membres de la Gendarmerie, la possibilité de révisions en profondeur de la procédure disciplinaire ainsi qu'une procédure relative aux renvois et à la rétrogradation.

Le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public sont deux organismes distincts et indépendants. Ils sont tous les deux extérieurs à la GRC. Le Comité externe d'examen se penche sur les questions internes propres à la Gendarmerie tandis que la Commission s'occupe des plaintes du public.

La Loi prévoit des procédures distinctes et séparées pour l'imposition de mesures disciplinaires à des membres de la GRC et pour le traitement des plaintes du public, mais il existe des liens entre ces deux aspects. Une plainte peut donner lieu à des procédures disciplinaires. De plus, il se peut qu'un plaignant veuille savoir le résultat de ces procédures. (Voir le chapitre 6 du rapport annuel de l'année dernière).

Rétroactivité du mandat

Dans le rapport annuel de l'année dernière, il a été question de la rétroactivité possible des Parties VI et VII. On a mentionné que, après consultation de la Commission, le Procureur général du Canada avait saisi de cette question la Cour fédérale du Canada. Le renvoi a été déposé le 12 mai 1989, la Commission y étant partie.

L'affaire a été débattue le 5 septembre 1989 et le juge a rendu sa décision le 11 avril 1990.

Il a été jugé que l'application des Parties VI et VII a un effet rétroactif.

Le juge MacKay a notamment déclaré ce qui suit :

> Je suis disposé à conclure que les Parties VI et VII dans les modifications de la Loi ont été adoptées avant tout pour protéger le public et la GRC elle-même contre le risque d'appréhension ou de préjugés dans le règlement des plaintes au sujet de la conduite de la police. Avant ces modifications, la GRC elle-même fonctionnait comme le seul arbitre des plaintes formulées contre elle. La possibilité d'un examen indépendant et ouvert, par la Commission, du règlement des plaintes par la GRC ne peut qu'accroître la confiance du public dans la Gendarmerie et dans ses activités.

> À mon avis, l'objectif principal des Parties VI et VII de la Loi est l'avancement d'une cause publique, soit la protection de la population. Dans la mesure où l'on peut dire que ces modifications influent sur des droits ou des intérêts fondamentaux ou prévoient des sanctions pour des agissements passés, qui sont subordonnés à l'objectif principal ici... Étant donné l'objectif principal ici, soit la protection du public, la présomption contre l'application rétroactive de la Partie VII à des agissements datant d'avant son entrée en vigueur ne tient pas.

L'avocat du Procureur général a présenté un argument en sens contraire. Ce dernier a déposé un avis d'appel le 30 avril 1990. On prévoit que la Cour d'appel fédérale statuera sur l'affaire à l'automne.

L'application du jugement du tribunal de première instance peut être suspendue tant que la question de l'appel ne sera pas tranchée, si une demande est présentée en ce sens. Nous croyons savoir que le Procureur général présentera effectivement une demande en ce sens.

Entre-temps, les personnes dont les plaintes datent d'avant le 30 septembre 1988 doivent continuer à attendre le résultat de ces procédures. Leur patience est mise à rude épreuve. Paradoxalement, c'est le ministère de la Justice, qui s'oppose à la rétroactivité, qui est chargé de la rédaction des textes législatifs. Il aurait suffi de prévoir deux lignes dans la Partie VII, ou de les ajouter à la faveur de modifications apportées par la suite, pour trancher la question, dans un sens ou dans l'autre, ce qui aurait permis d'éviter des dépenses considérables et une accumulation des attentes (et des frustrations) parmi les plaignants concernés.

CHAPITRE 2 ORGANISATION

La Commission

La Commission se compose d'un président et d'un vice-président à temps plein, ainsi que de 12 membres à temps partiel, comme il est indiqué au début du rapport. Comme l'exige la Partie VI, il y a un membre à temps partiel pour chacune des provinces et les deux territoires ayant conclu avec le gouvernement fédéral un contrat relativement aux services de police fournis par la GRC. Il s'agit de toutes les provinces à l'exception de l'Ontario et du Québec. À l'heure actuelle, il y a un membre à titre particulier qui provient de l'Ontario et un autre, du Québec. De plus, des membres suppléants ont été nommés pour neuf des membres à temps partiel.

La principale fonction des membres est de tenir les audiences que leur a assignées le président de la Commission.

Le président de la Commission assure la direction de la Commission et contrôle la gestion du personnel. De plus, il est habilité à recevoir et à examiner des plaintes ainsi qu'à enquêter et à faire rapport sur celles-ci; il peut convoquer une audience dans certains cas. Il peut lui-même porter plainte lorsqu'il est convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de le faire. Le président doit présenter au Solliciteur général du Canada un rapport annuel qui doit être déposé devant le Parlement.

Le Président peut déléguer au vice-président tous ses pouvoirs et ses fonctions sauf sa responsabilité à l'égard de la rédaction du rapport annuel et son pouvoir de déléguer. Le président de la Commission a délégué au vice-président le pouvoir d'examiner des plaintes aux termes de l'article 45.41 de la *Loi sur la GRC*.

Ressources de la Commission

L'effectif de la Commission comprend un directeur exécutif, un avocat général, un directeur des Plaintes, un conseiller principal en Communications, un conseiller principal en matière de Politiques, de planification et de recherche, un chef de bureau, deux directeurs régionaux, des préposés aux plaintes et des employés de soutien.

On trouvera dans les graphiques à la fin du présent chapitre un aperçu des ressources humaines et financières de la Commission ainsi qu'un organigramme.

Le Secrétariat du Solliciteur général continue de fournir des services de soutien et des compétences en matière de ressources humaines et d'administration. L'excellent service fourni par le Secrétariat est d'ailleurs fort apprécié. Cela permet à la Commission de s'acquitter de sa tâche avec efficacité.

Le bureau régional de la Colombie-Britannique et du Yukon, qui est situé à Vancouver, a ouvert ses portes en mai 1989. Il compte un directeur régional, deux préposés aux plaintes et des employés de soutien. Le bureau est extrêmement occupé. Quarante pour cent de la charge de la Commission provient de la Colombie-Britannique.

Le bureau régional des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest ouvrira ses portes à Edmonton en juin 1990.

Le 1er mai 1989, le siège de la Commission, qui logeait dans des locaux temporaires à Hull, a emménagé dans un bureau permanent situé au 60, rue Queen, au centre-ville d'Ottawa.

Recours à des avocats spéciaux

Pour ses audiences, la Commission retient les services d'avocats du secteur privé qui lui prodiguent parfois

des conseils ou la représentent dans des délibérations comme celles liées à la question de la rétroactivité. Des avocats possédant une expérience et des compétences particulières sont choisis à cette fin.

Ces avocats sont rémunérés par la Commission suivant les taux en vigueur au ministère de la Justice, mais ils ne proviennent pas dudit ministère, pas plus qu'ils ne sont autorisés par ce dernier. Comme le ministère de la Justice fournit des services juridiques à la GRC, il ne conviendrait pas qu'il participe à la sélection des avocats de la Commission.

Activités

Le Bureau de conseillers en gestion a été chargé d'examiner la structure organisationnelle de la Commission. Lorsqu'elle envisagera de restructurer ses opérations et de redéfinir les fonctions de certains de ses employés, la Commission se servira de cette analyse.

La Commission procède à l'implantation d'un système intégré d'information, pour les besoins de la gestion et des opérations, qui permettra notamment de relier le Quartier général avec les bureaux régionaux actuels ou à venir.

La Commission a effectué des recherches d'ordre juridique sur un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne les lois provinciales régissant les dispositifs externes de contrôle en matière d'application des lois au Canada. Elle a procédé en outre à un examen des résultats des travaux de recherche portant sur l'utilisation de force meurtrière par la police et contre celle-ci et sur le recours par la police à la force moins que meurtrière. Dans le cadre d'une autre étude, on examine actuellement le concept de « force excessive ». Cette étude devrait se révéler utile, dans le cas des plaintes alléguant l'utilisation d'une force excessive, pour établir une ligne de démarcation entre une conduite acceptable et une conduite inacceptable. Les résultats de ces recherches seront rendus publics en temps et lieu.

Des représentants de la Commission ont visité plusieurs divisions de la GRC et ont rencontré des membres de tous niveaux afin d'échanger des idées sur le processus de règlement des plaintes. Il y a eu des rencontres périodiques entre le président de la Commission et l'officier chargé par la GRC de s'occuper du règlement des plaintes. Plusieurs rencontres ont eu lieu avec du personnel des Quartiers généraux de la GRC afin de discuter de l'interprétation de la *Loi sur la GRC*, de l'élaboration de systèmes et de procédures compatibles ainsi que de nombreuses autres questions.

Des membres et des employés de la Commission ont assisté au colloque du Comité externe d'examen de la GRC portant sur des questions liées aux ressources humaines, à la réunion annuelle de l'International Association for the Civilian Oversight of Law Enforcement, à la conférence annuelle du Conseil des Tribunaux administratifs canadiens et à la réunion annuelle des Commissions de police provinciales.

Le 29 novembre 1989, la Commission a tenu un colloque auquel ont assisté des chefs des Commissions de police provinciales, spécialistes des questions juridiques, universitaires, représentants de la haute direction et des Divisions de la GRC et employés du Secrétariat du Solliciteur général. Le colloque a porté sur des questions d'intérêt mutuel, y compris :

- certaines questions découlant de l'enquête Marshall en Nouvelle-Écosse et *une mise à jour* sur l'enquête concernant la tribu Blood en Alberta;
- divers aspects de la conduite de la police comme la qualité des enquêtes policières, le fait de ne pas intervenir à la suite d'une demande d'aide et la conduite de la police en dehors des heures de travail; et
- les récentes mesures législatives adoptées au Canada.

Les 30 novembre et 1er décembre 1989, la Commission a tenu sa deuxième réunion annuelle à Ottawa.

La Commission a examiné et mis au point ses règles de pratique devant servir aux audiences. Elle a en outre rédigé un Guide du greffier pour les audiences de la Commission.

Communications

La Commission a élaboré un plan en vue d'une stratégie de communications, qui est sur le point d'être mis en oeuvre. Le plan porte sur la communication avec le public en général, mais un effort spécial sera fait en ce qui concerne les autochtones. Des dépliants sur la Commission ont été imprimés et sont en voie de distribution.

L'avenir

Grâce à sa nouvelle structure et à l'augmentation de ses ressources pour l'année d'exercice de 1990-1991, la Commission devrait poursuivre son programme avec efficacité. Toutefois, selon les prévisions, ces ressources ne suffiront pas à la demande de travail au delà de l'année d'exercice 1990-1991. La Commission continuera d'analyser ses exigences et, compte tenu des restrictions gouvernementales, déterminera les ressources supplémentaires dont elle aura besoin. Si la décision de la Cour fédérale concernant la rétroactivité est maintenue, il s'ensuivra une augmentation de la charge de travail qui nécessitera des ressources temporaires additionnelles.

Parmi les changements envisagés, mentionnons l'aménagement d'un bureau régional dans les Provinces de l'Atlantique, l'accroissement des responsabilités des bureaux régionaux et la création de bureaux satellites dans les provinces qui sont sans bureau régional. Ces changements permettraient à la Commission de mieux répondre aux plaintes et, de façon générale, d'améliorer son service au public.

Années-personnes de la Commission

	1990-1991	1989-1990
Années-personnes :		
Contrôlées par le Conseil du Trésor	26	18
Autres	2	2
Total	28	20

« Autres » représente le Président et le Vice-président qui sont nommés par décret du Conseil

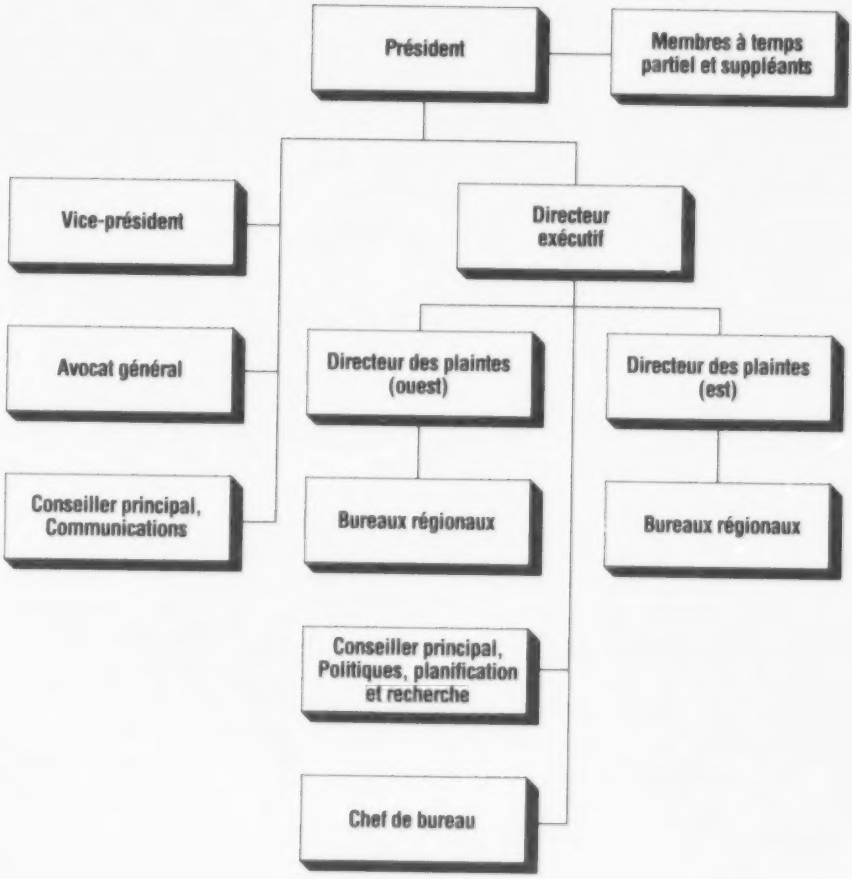
Dépenses de la Commission

Dépenses du Programme :
(en milliers de dollars)

	Prévu 1989-1990	Réel* 1988-1989
Personnel		
Traitements et salaires	1 035	646
Autres frais touchant le personnel	160	103
Total (Personnel)	1 195	749
Biens et services		
Transport et communications	665	182
Information	75	24
Services professionnels et spéciaux	791	246
Location	30	3
Achat de services et réparation	50	10
Services publics, fournitures et approvisionnements	150	480
Total (Biens et services)	1 761	945
Total des dépenses de fonctionnement	2 956	1 694
Capital	80	12
Total des dépenses	3 036	1 706

* *Dépenses pour les six premiers mois de fonctionnement, soit du 30 septembre 1988 au 31 mars 1989*

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION



EXPÉRIENCE DES PLAINTES

PARTIE II

CHAPITRE 3 VOLUME, DISTRIBUTION ET NATURE DES PLAINTES

Volume et distribution

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, la GRC a fait savoir à la Commission qu'elle avait reçu 3 328 plaintes et qu'elle en avait classifié 2 253 dans la catégorie des plaintes présentées en vertu de la Partie VII et 1 075, dans la catégorie des plaintes ne relevant pas de la Partie VII. Parmi les 2 253 plaintes déposées en vertu de la Partie VII, 748 ont été reçues initialement par la Commission, puis envoyées au Commissaire de la GRC pour être réglées conformément à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

Le tableau A (page suivante) fait état de la distribution des plaintes relevant de la Partie VII que la GRC a reçues au cours de l'exercice financier de 1989-1990. Le tableau tient compte des plaintes reçues initialement par la Commission et les autorités provinciales et envoyées à la GRC pour fins de règlement. Parmi les 1 075 plaintes ne relevant pas de la Partie VII que la GRC a reçues au cours de la même période, 520 ont été envoyées directement au Quartier général de la GRC à Ottawa. Bon nombre de ces plaintes concernaient les changements proposés à l'uniforme, l'aide au grand public, les menaces, les politiques de l'administration fédérale en matière de langues officielles et les droits de la personne.

Le nombre de plaintes provenant des régions du Pacifique et des Prairies correspond étroitement au nombre de membres de la GRC dans ces régions. En effet, plus de 80 p. 100 des membres de la GRC qui assurent des services de police provinciaux et municipaux y sont affectés. L'expérience de la GRC révèle que plus de 75 p. 100 des plaintes sont formulées contre les membres agissant comme agents de police et que plus de 50 p. 100 des incidents à l'origine des plaintes se produisent dans des lieux publics, à savoir la rue, les établissements commerciaux, comme un centre commercial, les magasins, les restaurants ou les bars.

TABLEAU A

Répartition des plaintes reçues par la GRC de 1984 à 1990
Nombre de plaintes

Total	Région du Pacifique	Région des Prairies	Région du Centre	Région de l'Atlantique
1984	C.-B. 738 / T.Y. 29	Alb. 378 / Sask. 226 / Man. 178 / T.N.-O. 44	Ont. 112 / Qué. 28	N.-B. 57 / N.-É. 87 / Î.-P.-É. 80 / T.-N. 12
1 969	767	826	140	236
1985	C.-B. 472 / T.Y. 19	Alb. 139 / Sask. 171 / Man. 144 / T.N.-O. 23	Ont. 61 / Qué. 13	N.-B. 28 / N.-É. 53 / Î.-P.-É. 93 / T.-N. 5
1 231*	491	477	74	180
1986	C.-B. 623 / T.Y. 11	Alb. 374 / Sask. 164 / Man. 174 / T.N.-O. 41	Ont. 140 / Qué. 19	N.-B. 12 / N.-É. 35 / Î.-P.-É. 71 / T.-N. 11
1 695	634	753	159	129
1987	C.-B. 848 / T.Y. 20	Alb. 410 / Sask. 126 / Man. 293 / T.N.-O. 80	Ont. 167 / Qué. 41	N.-B. 75 / N.-É. 70 / Î.-P.-É. 99 / T.-N. 17
2 246	868	909	208	261
1988	C.-B. 977 / T.Y. 12	Alb. 349 / Sask. 167 / Man. 239 / T.N.-O. 45	Ont. 130 / Qué. 31	N.-B. 39 / N.-É. 95 / Î.-P.-É. 20 / T.-N. 39
2 157	989	800	160	199
1989	C.-B. 972 / T.Y. 18	Alb. 362 / Sask. 210 / Man. 164 / T.N.-O. 39	Ont. 70 / Qué. 30	N.-B. 146 / N.-É. 151 / Î.-P.-É. 11 / T.-N. 80
2 253	990	775	100	388

* *Les statistiques de 1985 sont jugées inexactes en raison de la mise en place d'un nouveau système informatique.*

Cette situation reflète le fait que les agents de police ont tendance le plus souvent à entrer en contact avec le public et que ces prises de contact se font généralement en public. Les renseignements fournis par la Gendarmerie indiquent que près du tiers de toutes les plaintes portent sur l'attitude d'un membre. Les plaintes au sujet de l'insuffisance du service et de la conduite d'une enquête sont aussi fréquentes : elles représentent environ un cinquième de toutes les plaintes.

Lorsqu'une personne entre en communication avec la Commission pour se plaindre de la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions, un agent des plaintes consigne la plainte, en confirme la teneur auprès du plaignant et prépare un sommaire en vue de l'envoyer à la GRC pour qu'elle la règle. Il est arrivé que des membres de la GRC se disent mécontents du fait que les plaintes transmises par la Commission portent sur des incidents mineurs et leur fassent perdre du temps. La Partie VII de la *Loi sur la GRC* n'investit toutefois pas la Commission du pouvoir de distinguer les plaintes relatives à des incidents graves de celles relatives à des incidents mineurs. La Loi exige que le Commissaire de la GRC soit informé de toute plainte reçue par la Commission et par les autorités de chaque province. Il appartient ensuite au Commissaire de régler la plainte en vertu de la Partie VII.

Depuis que la Commission est devenue fonctionnelle, c'est-à-dire le 30 septembre 1988, elle reçoit un nombre croissant de plaintes. Au cours de ses six premiers mois d'existence, elle a reçu 143 plaintes, soit 13 p. 100 de toutes les plaintes reçues par la GRC en vertu de la Partie VII pendant cette période. Au cours des 12 mois suivants, période couverte par le présent rapport, elle en a reçu 748, soit 33 p. 100 de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII. Cette augmentation semble indiquer que le public est de mieux en mieux informé : il sait que la Commission constitue un organisme autorisé à étudier les plaintes et à faire enquête indépendamment de la GRC. Le tableau B (page suivante) fait état des plaintes reçues par la Commission, par région.

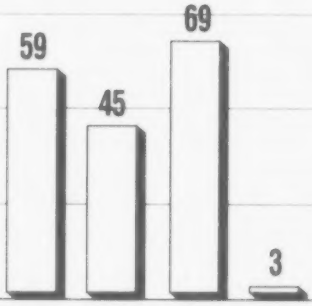
TABLEAU B

Répartition, par région, des plaintes envoyées à la Commission entre le 1er avril 1989 et le 31 mars 1990

Région du Pacifique

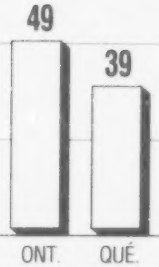
Total 315

Région des Prairies



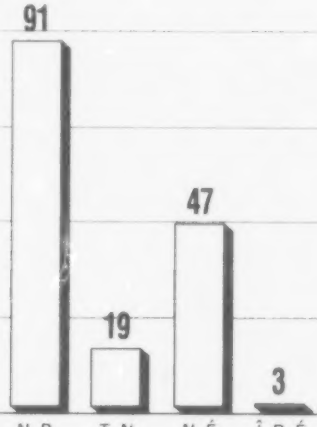
Total 176

Région du Centre



Total 88

Région de l'Atlantique



Total 160

Nombre total des plaintes – 748[1]

[1] *9 plaintes ont été consignées sous « Autres »*

Les statistiques de la Commission ne coïncident pas tout à fait avec celles de la Gendarmerie. Les statistiques de cette dernière englobent toutes les plaintes qui lui ont été envoyées directement ainsi que celles qui ont d'abord été envoyées à la Commission et aux autorités provinciales. Par exemple, les deux tableaux révèlent que près de 40 p. 100 de toutes les plaintes proviennent de la Colombie-Britannique. Toutefois, même si seulement 6 p. 100 des plaintes relevant de la Partie VII reçues par la GRC provenaient du Nouveau-Brunswick, 12 p. 100 des plaintes reçues par la Commission venaient de cette province. Par ailleurs, 16 p. 100 des plaintes reçues par la GRC proviennent de l'Alberta tandis que seulement 8 p. 100 des plaintes reçues par la Commission viennent de cette province. Ces observations permettent de tirer diverses conclusions. Il se peut que les résidants de certaines provinces soient mieux informés de l'existence de la Commission ou que les plaignants d'une autre province détestent envoyer leurs plaintes à un établissement gouvernemental situé à Ottawa alors qu'ils peuvent les remettre au détachement local de la GRC.

La manière d'envisager la Partie VII et la façon de consigner les plaintes influent aussi sur les statistiques. La Commission et la Gendarmerie ont des points de vue différents pour ce qui est de la définition d'une plainte aux fins de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Cette question est discutée en détail à la partie III du présent rapport. En outre, comme le mentionne le dernier rapport annuel, la Commission considère chaque plainte comme une entité distincte, qu'elle porte sur un membre ou sur un incident précis. Quant à elle, la GRC considère la plainte formulée par une personne comme une seule et même plainte même si un certain nombre d'incidents y sont visés. La Commission a discuté de cette question avec la GRC et il se pourrait qu'une méthode commune de calcul soit adoptée puisque la GRC procède actuellement à l'informatisation du classement des plaintes déposées en vertu de la Partie VII.

Nature des plaintes

La GRC classe les plaintes reçues en 16 catégories. La Commission étudie les diverses méthodes de classification et poursuit ses discussions avec la GRC en vue de trouver des catégories qui pourraient être utilisées par les deux organisations.

Voici des exemples de plaintes reçues en 1989-1990. Certaines font état de la gravité, d'autres, de la diversité, des plaintes déposées.

- *Insuffisance du service*

  Plusieurs personnes vivant dans une collectivité se sont plaintes à la Commission que des membres de la tribu locale s'étaient introduits dans une maison pour aller y chercher une jeune Indienne de force. Cette jeune personne, qui avait refusé de participer à une cérémonie religieuse d'initiation, a été emmenée à la longuemaison de la tribu et contrainte d'y participer. Par la suite, elle a été hospitalisée en raison des blessures subies au cours de la cérémonie. Elle fait partie du groupe de personnes à avoir porté plainte. Ses amis se sont rendus au détachement local de la GRC pour demander aux agents de la sortir de la longuemaison. D'après les plaignants, les membres de la GRC ont refusé d'intervenir lorsqu'ils ont été mis au courant des allégations d'enlèvement, de voies de fait causant des lésions corporelles et d'introduction par effraction. Ils soutiennent que les membres de la GRC ont refusé de les aider parce que la GRC a pour principe de ne pas intervenir dans les cérémonies religieuses des autochtones. Les plaignants affirment aussi que l'un des membres de la GRC a répondu à la victime de l'introduction par effraction que les autochtones avaient le droit de s'introduire par effraction dans la maison des autres autochtones pendant les cérémonies religieuses. Les plaignants estiment que la GRC a refusé de les aider lorsqu'ils lui en ont fait la demande.

- *Force excessive*

Un résidant d'une petite communauté s'est fait arrêter par la GRC sous prétexte qu'il était ivre dans un lieu public. Lorsque ce dernier s'est montré quelque peu hésitant à remettre ses effets personnels dans la salle des arrestations, il prétend qu'un membre l'a pris à la gorge et qu'un autre l'a frappé à l'estomac. Selon le plaignant, lorsque les membres de la GRC l'ont enfermé dans une cellule, il est tombé, se fracturant le crâne et il est resté inconscient pendant des heures avant d'être examiné par un médecin et transporté à l'hôpital en ambulance. Le plaignant affirme que les membres de la GRC ont fait usage de force excessive lors de son arrestation.

- *Force inutile et excessive*

Le plaignant a vu un membre de la GRC, qui courait après un voleur, attraper ce dernier par le collet. Le suspect et le membre sont tous les deux tombés. Lorsque le suspect a tenté de se relever, il semblerait que le membre, croyant que le suspect tentait de s'enfuir, l'a frappé dans la nuque avec sa main. Le suspect est tombé, ce qui a permis au membre de lui placer les mains derrière le dos et de lui passer les menottes. Le plaignant, qui a vu la scène de la fenêtre de son appartement, a déclaré que le policier a frappé le suspect au visage ou près du visage lorsque ce dernier avait les mains liées et qu'il se trouvait au sol. D'après le plaignant, il ne semblait y avoir aucune raison pour que le membre frappe le suspect après lui avoir passé les menottes et l'avoir maîtrisé. À son avis, le membre a semblé faire usage de force inutile et excessive.

- *Violation des droits et voies de fait*

Le plaignant soutient que, pendant sa période d'incarcération dans un pénitencier fédéral trois membres de la GRC l'ont enfermé dans une cellule où la toilette ne fonctionnait pas afin de s'assurer qu'il ne ferait pas disparaître les objets interdits qu'on le soupçonnait d'avoir cachés dans son

système digestif. Après avoir passé trois jours dans cette cellule, le plaignant s'est fait dire qu'il serait conduit à l'hôpital pour y subir une radiographie. Le plaignant soutient que, malgré son refus, il a été transporté à l'hôpital, mis sous sédation et radiographié. Il semble que la radiographie n'a révélé la présence d'aucun corps étranger dans son système digestif. Selon le plaignant, on lui a ensuite inséré un instrument dans le rectum pour déterminer si des objets interdits y avaient été cachés. Il affirme qu'on lui a administré un lavement de force pour l'obliger à se vider les intestins et qu'on l'a placé dans une chambre d'observation, sous la surveillance d'un des membres de la GRC. Le plaignant soutient qu'il n'a éliminé aucun objet interdit et qu'il n'en avait aucun de caché dans le système digestif. Il affirme ne pas avoir consenti aux mesures prises par les membres de la GRC et soutient que ces mesures constituent des voies de fait.

Force excessive

Une femme a omis de comparaître en cour criminelle parce qu'elle devait se présenter devant un tribunal de la famille le même jour. Avant la date de sa comparution, le mari de cette femme a communiqué avec le membre de la GRC responsable de l'affaire pour lui dire que sa femme ne pourrait pas se présenter en cour criminelle parce qu'elle devait comparaître ailleurs le même jour. Le membre de la GRC a répondu au mari de communiquer avec le juge, mais le mari ne l'a pas fait. Comme la femme n'avait pas respecté son assignation à comparaître, la cour criminelle a donc émis un mandat d'arrestation contre elle. Le membre de la GRC avec qui le mari de la prévenue avait communiqué s'est rendu à la maison de cette dernière pour y exécuter le mandat d'arrestation. La femme, qui est la plaignante, a refusé de se laisser passer les menottes et le membre de la GRC a usé de force pour y arriver. La plaignante soutient donc avoir subi une blessure à la main et se dit d'avis que le membre a fait usage de force excessive lors de son arrestation.

- *Dénégation de droits*

Un homme qui a subi des traitements psychiatriques s'est plaint à la Commission d'avoir été arrêté par trois membres de la GRC qui ont usé de force excessive au moment de l'arrestation. Selon le plaignant, à son arrivée au détachement de la GRC, il n'a pas été informé des motifs de son arrestation et de sa détention et il s'est vu refuser la permission d'appeler son avocat lorsqu'il en a fait la demande. Les membres de la GRC ont ri de lui lorsqu'il s'est inquiété de son chien qui était enfermé dans la maison. L'un des membres a tourné le plaignant en ridicule parce qu'il avait subi des traitements dans un hôpital psychiatrique. Le plaignant affirme que les membres de la GRC l'ont maltraité, qu'ils ne lui ont pas permis d'appeler son avocat et qu'ils l'ont lésé de ses droits constitutionnels en ne lui communiquant pas les motifs de son arrestation et de sa détention.

- *Attitude*

Au moment où elle se déplaçait en voiture avec d'autres membres de sa famille, une personne âgée, résidante d'une autre province, s'est fait arrêter pour excès de vitesse. Même si le membre de la GRC qui lui a donné la contravention s'est montré très courtois et très poli, la plaignante soutient qu'elle ne roulait pas trop vite et que l'agent a fait erreur, bien que le membre affirme avoir chronométré la vitesse du véhicule par radar. À leur arrivée dans la communauté la plus proche, la plaignante, son mari et les deux autres occupants de la voiture, qui étaient aussi des personnes âgées, se sont arrêtés au détachement de la GRC pour expliquer qu'ils estimaient avoir été injustement mis à l'amende. Il était 17 h, et le membre à qui la plaignante s'est adressée, semblait avoir hâte de « fermer boutique ». Après avoir fait part de ses doléances au membre, la plaignante soutient que ce dernier a levé les bras en signe d'impuissance et lui a dit : « Nous procédons à une opération éclair de dix jours, et vous êtes l'une des victimes. » Le membre de la GRC

a verrouillé la porte du détachement tout de suite après le départ de la plaignante et de ses compagnons de route. Ce geste a donné à la plaignante et à ses amis l'impression que le membre de la GRC avait plus envie de fermer le bureau que de leur prêter assistance. La plaignante s'est dite insatisfaite tant de la brusquerie du membre que de son indifférence.

- *Attitude et dénégation de droits*

Un homme s'est plaint à la Commission qu'un caporal de la GRC l'avait arrêté sous prétexte qu'il était ivre dans un lieu public. L'incident est survenu à 2 h 30 dans un restaurant ou le plaignant prenait un café. L'homme a informé le caporal qu'il n'avait pas consommé d'alcool depuis six ans. Selon le plaignant, le caporal lui a dit qu'il l'arrêtait pour avoir troublé la paix et qu'il l'emmenait passer la nuit en prison. Le caporal lui a alors demandé de monter dans la voiture de la GRC et l'a conduit dans un stationnement désert. Le caporal a ensuite ouvert la portière arrière et ordonné à l'homme de descendre. Le plaignant affirme avoir été traité injustement ou incorrectement et arrêté sans motif.

- *Négligence*

Un homme qui prétend avoir été arrêté au milieu de la nuit dans sa chambre d'hôtel a été informé par le membre de la GRC que son arrestation s'inscrivait dans une enquête sur des voies de fait perpétrées contre une femme. L'homme a été détenu et mis en liberté le lendemain sous caution personnelle. Lorsque l'homme a comparu en cour deux semaines plus tard, on lui a appris que les poursuites avaient été suspendues et qu'il était libre. L'homme s'est plaint à la Commission que si le responsable de son arrestation avait bien fait son enquête avant de l'arrêter et de l'accuser, il aurait découvert que l'allégation n'était pas fondée. L'homme a perdu son emploi en raison de son arrestation et des accusations portées contre lui.

- *Négligence*

La fille du plaignant se promenait à bicyclette lorsqu'elle a été renversée par un véhicule de la société X. La jeune fille a subi de nombreuses blessures qui, selon le plaignant, la faisaient encore souffrir au moment où il a déposé la plainte. Un membre de la GRC s'est rendu à l'hôpital peu de temps après l'accident pour demander à la famille si elle voulait que des accusations soient portées contre le conducteur du véhicule. À ce moment-là, la famille était trop affolée pour prendre une décision. Quelque temps après, le plaignant a communiqué avec la division de la circulation routière du détachement d'Ottawa pour demander si des accusations avaient été portées. Le plaignant soutient que le sergent à qui il s'est adressé lui a répondu que la GRC avait décidé de ne pas porter d'accusation simplement parce que « porter des accusations contre la société X ne se faisait pas ». Le plaignant estime que des accusations auraient dû être portées et que les agents enquêteurs ont fait preuve de négligence puisqu'ils n'ont pas pris les mesures nécessaires pour que des accusations soient portées immédiatement ou ultérieurement contre le conducteur responsable.

Plaintes déposées par le Président

En vertu de la Partie VII, le Président peut porter plainte lorsqu'il estime avoir des motifs raisonnables de le faire. Le Président peut intervenir lorsqu'il prend connaissance de la conduite d'un membre de la GRC et qu'à la lumière des renseignements dont il dispose, il estime avoir des motifs raisonnables de faire enquête. Une enquête a pour objet d'établir les faits; elle peut révéler que les faits ne sont pas ce qu'ils semblaient être au moment où la plainte a été portée. Le cas échéant, l'enquête permet de disculper le membre de tout soupçon d'inconduite.

Le Président a porté une plainte en 1988-1989 et une autre au cours du dernier exercice financier.

- La première plainte laissait croire que les membres de la GRC pouvaient avoir fait usage de force excessive pour ce qui a semblé être l'arrestation d'une femme à l'un des principaux aéroports du Canada.

- La seconde visait la conduite des membres de la GRC qui participaient à une opération en Thaïlande dans le cadre d'une enquête sur un réseau de trafiquants de drogues. Un membre y a perdu la vie dans l'exercice de ses fonctions.

Le chapitre 5 fait mention de la plainte relative à l'opération menée en Thaïlande, laquelle fait aussi l'objet d'une enquête dans l'intérêt public.

La plainte relative à l'arrestation d'une femme dans un aéroport a été envoyée à la GRC le 31 mars 1989. La GRC a terminé son enquête et le Président a été informé des suites données à la plainte dans une lettre datée du 29 juin 1989. Comme la GRC le fait habituellement dans les lettres de ce genre, elle expliquait brièvement qu'après avoir mené une enquête en règle, elle n'avait pas recueilli suffisamment de renseignements pour déterminer si les membres avaient agi autrement que de façon légitime et convenable. Dans un certain nombre de cas, la Commission a souvent fait des observations sur l'insuffisance des rapports remis aux plaignants qui ne disent à peu près rien de plus que la plainte est « justifiée », « injustifiée » ou « non fondée ». Comme la *Loi sur la GRC* oblige le Commissaire à remettre au plaignant un résumé de la plainte et des résultats de l'enquête, la Commission s'est dite d'avis que la GRC était tenue de donner aux plaignants des explications plus détaillées au sujet de son enquête et des conclusions tirées des renseignements obtenus. La Gendarmerie a réagi favorablement à cette proposition en remettant aux plaignants des rapports beaucoup plus détaillés qu'auparavant. Dans le cas de la plainte relative à l'incident qui s'est produit dans un aéroport, la Gendarmerie a fait un compte rendu beaucoup plus détaillé de son enquête dans une lettre datée du 17 août 1989.

Toutefois, la *Loi sur la GRC* oblige le Président à examiner toutes les plaintes qu'il a portées. Par conséquent, le Président reçoit de la GRC les documents pertinents sur la plainte et sur l'enquête menée. Le Président a reçu ces documents le 30 novembre 1989. Les documents pertinents dévoilaient, pour la première fois, le nom de la plaignante, qui vit en Australie. Elle n'avait pas été interrogée par la GRC. Depuis, la Commission a communiqué avec la plaignante, ce qui veut dire que cet aspect de l'enquête étant terminé, le Président sera en mesure de présenter son rapport.

Il convient de souligner qu'après avoir saisi la GRC de cette plainte, le Président a été prié de signer un formulaire nº 1442. Il s'agit d'un relevé de plainte sur lequel la GRC consigne le résumé de la plainte. La Commission s'est souvent opposée au fait que la GRC demande aux plaignants de signer ce formulaire même après avoir reçu une plainte écrite. Le résumé de la plainte qui se trouve sur le formulaire nº 1442 n'est pas toujours tout à fait exact et, de toute façon, il est inutile lorsqu'une plainte est portée par écrit. Le Président a donc refusé de signer le formulaire nº 1442. Si la GRC désire utiliser ce formulaire comme formulaire d'enregistrement, la Commission n'y voit pas d'objection. Toutefois, elle ne devrait pas faire signer le formulaire lorsqu'une plainte a déjà été déposée par écrit et transmise à la GRC par la Commission ou par les autorités provinciales. Si le formulaire est utilisé dans de tels cas, la plainte originale transmise à la Gendarmerie devrait être soit jointe au formulaire nº 1442, soit y être reproduite textuellement.

CHAPITRE 4 PLAINTES RENVOYÉES DEVANT LA COMMISSION POUR EXAMEN

Généralités

Le rôle principal de la Commission consiste à examiner les plaintes renvoyées devant elle par des personnes insatisfaites de la suite donnée par la GRC. Pendant l'année d'exercice en cours, la Commission a été saisie de 90 renvois tandis qu'elle en a reçu six au cours des six mois qui ont suivi sa mise en opération le 30 septembre 1988.

Toutes les plaintes renvoyées par écrit devant la Commission doivent être examinées par le Président. Si celui-ci est satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC, il fait parvenir un rapport final à cet effet au Commissaire de la GRC, au Solliciteur général du Canada, au membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte et au plaignant. Si le Président n'est pas satisfait ou s'il estime qu'une enquête plus approfondie s'impose, il a à sa disposition plusieurs options qui sont prévues dans la loi :

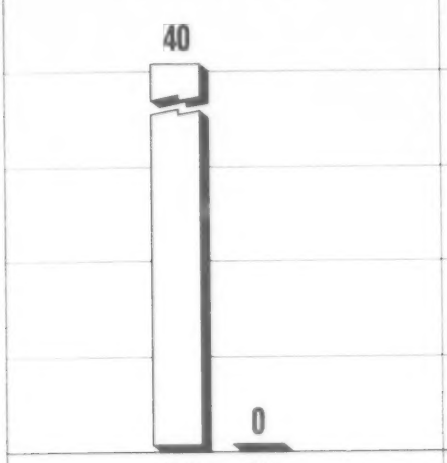
- il peut transmettre au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC un rapport exposant ses conclusions et ses recommandations;
- il peut demander au Commissaire de la GRC de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte;
- il peut lui-même tenir une enquête plus approfondie; ou
- il peut convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

Le Président a constaté que le travail consistant à déterminer s'il est satisfait ou non de la suite donnée à la plainte par la GRC équivaut presque à une enquête en soi. D'ailleurs, dans certains cas, il ne reçoit pas de la GRC suffisamment d'information pour lui permettre d'en arriver à une décision. Cela tient parfois au fait que la Commission n'a pas reçu tous les renseigne-

PLAINTES RENVOYÉES DEVANT LA COMMISSION POUR EXAMEN

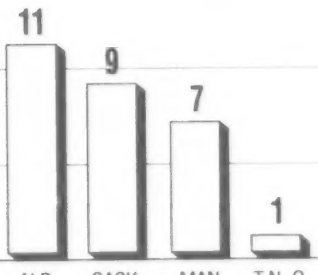
Répartition des renvois par région

Région du Pacifique



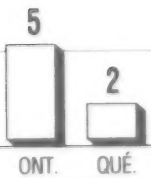
Total 40 (44%)

Région des Prairies



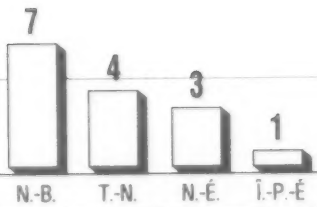
Total 28 (31%)

Région du Centre



Total 7 (8%)

Région de l'Atlantique



Total 15 (17%)

Nombre total de plaintes renvoyées – 90 (100%)

ments recueillis par la GRC au cours de l'enquête. Si, après avoir demandé les renseignements manquants, le Président est informé que ces renseignements ne sont pas disponibles à la GRC, cela l'aide à déterminer si une enquête plus approfondie s'impose. Comme on pourra le constater dans les pages qui suivent, l'obtention de la documentation pertinente peut se révéler un processus assez long.

Au cours de la période visée par le Rapport annuel de 1988-1989, seulement six plaintes ont été renvoyées devant la Commission pour examen. Au moment de mettre sous presse, la Commission attendait toujours les rapports et les autres renseignements pertinents que la GRC est tenue de fournir au Président pour les besoins de l'examen. Le premier de ces documents n'a pas été reçu avant le 7 juillet 1989, soit environ 70 jours ouvrables après que la demande de documentation eut été présentée à la GRC. Le délai de transmission de la documentation pertinente pour les six renvois reçus en 1988-1989 s'est établi en moyenne à 100 jours ouvrables.

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, le délai a été réduit, s'établissant en moyenne à 52 jours ouvrables. Dans quelques cas, la GRC a refusé de transmettre la documentation pertinente, prétextant que la plainte ne relevait pas de la Partie VII et que, du fait, n'était pas du ressort de la Commission. Bien que des rencontres avec la GRC aient permis de résoudre la difficulté dans la plupart de ces cas, il y a encore plusieurs plaintes que la Commission ne peut examiner, car la GRC se refuse à lui transmettre la documentation pertinente. Cette question sera analysée plus à fond dans la partie III du présent rapport.

Les données relatives à la réception de la documentation pertinente s'établissent comme suit :

- des 90 renvois reçus au cours de l'année d'exercice 1989-1990, la Commission a reçu de la documentation concernant 65 cas;

- le délai pour la transmission par la GRC de la documentation pertinente à la plainte s'établit en moyenne à 52 jours ouvrables; et

- la Commission a demandé de la documentation supplémentaire dans 23 des 65 cas. Il a fallu, en moyenne, 18 jours ouvrables pour que ce matériel lui parvienne. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission attendait toujours la documentation supplémentaire relative à quatre cas.

Quinze examens ont été complétés durant l'année d'exercice 1989-1990, et, dans sept de ces cas, le Président (ou le Vice-président) n'était pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. Des rapports intérimaires ont été envoyés au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC. Dans les huit autres cas, le Président (ou le Vice-président) était satisfait de la décision prise par la GRC. Des rapports finals ont été envoyés aux membres concernés et au plaignant ainsi qu'au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC.

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, le Président a délégué des fonctions d'examen au Vice-président.

Suite satisfaisante donnée à la plainte par la GRC

Dans l'année d'exercice 1989-1990, il y a eu huit examens à l'issue desquels l'examinateur était satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. Voici une brève description de l'objet de ces plaintes.

- Une personne a déposé deux plaintes à l'égard de deux membres de la GRC concernant deux incidents différents au cours desquels elle aurait été doublée par des véhicules conduits par des membres de la GRC roulant à une vitesse bien au delà de la limite indiquée. Aux yeux du plaignant, cela dénotait un mépris de la loi et un manque de considération pour les automobilistes qui observaient le code de la route. Le Vice-président était convaincu que, dans les deux cas, une accusation ne pouvait être portée faute d'éléments de preuve.

- Une personne s'est plainte de ce qu'un membre de la GRC l'aurait photographiée et aurait refusé de lui remettre les photographies en question. Le Vice-président s'est dit convaincu que le membre de la GRC n'avait pas pris de telles photos ou n'avait pas de telles photos en sa possession.

- Une personne s'est plainte qu'un membre de la GRC ait visité son domicile en son absence. Bien qu'informé par le fils du plaignant que ce dernier était absent et qu'il avait ordonné que personne ne soit autorisé à entrer chez lui en son absence, le membre est entré dans la résidence du plaignant et y est demeuré pendant quelque temps. Le Vice-président s'est dit en accord avec les mesures prises par la Gendarmerie afin d'éviter que la situation ne se reproduise.

- Une personne a prétendu que des membres de la GRC la harcelaient en l'assujettissant à une surveillance. Le Vice-président s'est dit convaincu que la plainte était sans fondement.

- Une personne a prétendu que la GRC s'était empressée indûment à accuser et à faire condamner un membre d'une équipe de hockey locale composée d'autochtones. Le plaignant a déclaré que l'enquête et la comparution devant le tribunal se sont déroulées rapidement, ce qui dénotait un préjugé contre les autochtones. Le Vice-président s'est dit convaincu que le membre de l'équipe de hockey n'a pas fait l'objet d'un traitement spécial du fait qu'il était autochtone.

- Une personne a prétendu qu'un membre de la GRC avait induit le tribunal en erreur pendant un procès, ce qui avait entraîné la condamnation du plaignant. Le Vice-président est convaincu que le membre de la GRC n'a pas induit le tribunal en erreur.

- Une personne s'est plainte d'avoir fait l'objet de discrimination dans la façon dont elle a été traitée, du fait qu'elle est atteinte du SIDA, pendant qu'elle était en détention. Le Président a examiné la plainte et s'est dit convaincu que le plaignant a été traité de

la même manière que toutes les autres personnes en détention dans le même établissement.

Suite insatisfaisante donnée à la plainte par la GRC

Le Président ou le Vice-président n'était pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC dans quatre cas. Des rapports intérimaires énonçant des conclusions et des recommandations ont été établis, puis envoyés au Solliciteur général et au commissaire de la GRC. Voici maintenant un compte rendu de ces examens et de leurs résultats.

Plainte au sujet d'une agression par un membre de la GRC

Un homme s'est plaint de ce qu'un membre de la GRC l'aurait agressé au cours d'un affrontement. Après enquête, la GRC a conclu que la plainte était « fondée » et a précisé que « des mesures internes avaient été prises pour remédier à la situation ». Le plaignant a renvoyé sa plainte devant la Commission pour examen parce que, selon lui,

- le membre de la GRC aurait dû être accusé de voies de fait;
- il n'avait reçu d'excuse ni de la GRC ni du membre; et
- il n'avait pas été informé des mesures prises par la GRC à la lumière du fait que la plainte était fondée.

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- la GRC aurait dû expliquer au plaignant pourquoi elle n'a pas porté accusation dans l'affaire et préciser qu'il était libre de dénoncer le membre en question;
- la GRC aurait dû s'excuser pour le comportement du membre; et
- la GRC aurait dû joindre au rapport envoyé au plaignant un résumé des mesures prises par la

Gendarmerie à l'égard du membre, car l'avis selon lequel « des mesures internes ont été prises pour remédier à la situation » ne répond pas aux exigences de la *Loi sur la GRC*.

Le Président a en outre recommandé ce qui suit :

- la Gendarmerie devrait présenter des excuses écrites pour les agissements de son membre et demander à celui-ci de faire de même;
- la Gendarmerie devrait expliquer par écrit pourquoi aucune accusation n'a été portée contre le membre;
- la Gendarmerie devrait exposer par écrit les mesures prises à la suite des agissements du membre; et
- la GRC devrait passer en revue et améliorer ses politiques et procédures en ce qui a trait aux rapports et à la coordination des enquêtes criminelles, disciplinaires ou autres de la Partie VII impliquant ses membres afin de s'assurer que tous les membres de la GRC comprennent bien les différentes procédures qui s'appliquent aux différentes catégories d'enquêtes.

Cette recommandation découle du fait que la Gendarmerie a procédé à trois enquêtes à la suite de cette plainte.

Plainte concernant un manque de service et une attitude peu courtoise

Une personne, considérée par certains membres de la GRC comme une « plaignante chronique », s'est plainte à la GRC au sujet de ce qui suit :

- l'absence de suivi en ce qui a trait à une enquête promise antérieurement par le commissaire de la GRC;
- le manque de courtoisie des membres de la GRC auxquels elle s'est plainte; et
- l'absence d'intervention à la suite d'une demande d'aide présentée à la GRC.

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- l'enquête de la GRC s'est réalisée dans un délai raisonnable, mais, malheureusement, il n'y a pas eu d'entrevue avec la plaignante;
- parmi les membres faisant l'objet de la plainte, un n'était pas en devoir lorsque les appels de la plaignante ont été reçus, un autre était de service mais n'a pas reçu d'appel de la plaignante, et le membre qui lui a effectivement parlé n'a pas manqué de courtoisie; et
- la troisième allégation de la plaignante au sujet d'un manque de service était bien fondée. Le détachement n'a pas fourni à la plaignante un service satisfaisant en réponse à ses appels téléphoniques. Les deux incidents signalés, soit la présence d'intrus sur sa propriété et la conduite dangereuse de motocyclistes mineurs, demandaient l'intervention de la police.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- le responsable du détachement devrait rencontrer la plaignante pour expliquer la juridiction et les responsabilités de la GRC afin qu'elle soit à même de comprendre à quel moment, vu les ressources restreintes de la police, elle serait en droit de s'attendre à une intervention de la part de la Gendarmerie. Étant donné le refus d'intervenir, des excuses s'imposent.
- il y a lieu de songer à désigner au sein du détachement un membre avec lequel la plaignante pourrait discuter de certaines questions sur une base permanente;
- il serait bon de suggérer à la plaignante de recourir à la médiation pour régler un différend de longue date avec un voisin;
- la GRC devrait déterminer s'il est souhaitable d'élaborer des lignes directrices pour répondre aux appels des personnes qui se plaignent sans cesse;

- la GRC devrait envisager de définir le rôle de la police dans la résolution de différends entre voisins tout en précisant dans quelle mesure il convient de faire fonction de médiateur ou de suggérer aux intéressés de recourir aux services d'un médiateur; et

- la GRC devrait prendre les dispositions voulues pour renseigner ses membres sur les exigences législatives concernant le traitement des plaintes présentées en vertu de la Partie VII.

Cette dernière recommandation fait suite à la méconnaissance du processus de règlement des plaintes, qui s'est dégagée de l'enquête. Il s'agissait de l'une des premières plaintes examinées aux termes de la Partie VII.

Une autre plainte déposée par la même personne portait sur des problèmes semblables pour lesquels les conclusions et les recommandations étaient aussi semblables. Dans son rapport portant sur le deuxième examen, le Président a renvoyé aux conclusions, recommandations et observations générales exposées dans son rapport antérieur.

Plainte au sujet d'accusations publiques de prévarication non fondées

Un avocat plaidant au nom d'un accusé dans une affaire d'aide juridique a demandé que soit rendue une fin de non-recevoir en raison de la non-comparution des témoins de la Couronne. L'avocat s'est plaint d'un incident survenu peu avant les délibérations du tribunal. La plainte portait sur les points suivants :

- un membre de la GRC, en discutant des mesures procédurales prises par le plaignant, a fait une accusation au sujet de la conscience professionnelle de ce dernier; et

- ces accusations ont été faites en public, portant ainsi atteinte à la réputation professionnelle du plaignant.

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- le membre de la GRC voulait certes critiquer le plaignant, mais le Président n'est pas convaincu qu'il cherchait à mettre en doute son intégrité en tant qu'avocat. Quoi qu'il en soit, le commentaire formulé lors d'un échange entre un procureur de la Couronne et un agent chargé de l'application des lois était peu approprié; et

- le commentaire indique que la Gendarmerie se doit d'instruire ses membres sur le rôle de l'avocat de la défense dans l'administration de la justice.

Le Président a recommandé ce qui suit :

- la Gendarmerie doit reconnaître auprès du plaignant que la remarque était déplacée dans les circonstances;

- il convient d'encourager le membre à exprimer son regret auprès du plaignant en précisant qu'il n'avait pas l'intention de critiquer son intégrité ou son jugement professionnel;

- le plaignant devrait essayer de déterminer s'il s'agissait d'une réaction démesurée de sa part et décider s'il y a lieu de manifester son regret au membre;

- la GRC devrait fournir à ses membres une meilleure formation concernant le rôle de l'avocat de la défense dans l'administration de la justice;

- la GRC devrait fournir à ses membres des lignes directrices concernant les moyens appropriés de soulever des inquiétudes au sujet de la compétence ou de la conduite de l'avocat de la défense et du procureur de la Couronne;

- la GRC devrait examiner ses méthodes de suivi afin de s'assurer que les membres de la GRC soient bien au courant des dates de procès et d'autres délibérations prévues; et

- la GRC devrait améliorer son approche concernant la résolution des plaintes à l'amiable en examinant des recours comme l'utilisation de techniques de

médiation et en élaborant des politiques et des procédures dans ce domaine.

Dans deux cas, le Président ou le Vice-président a conclu qu'il n'avait pas à sa disposition l'information voulue pour procéder à un examen et qu'une enquête de la Commission s'imposait.

Plainte au sujet de la diffusion de l'information concernant une entreprise commerciale

Une personne participant à la mise sur pied d'une entreprise commerciale a appris qu'un membre de la GRC enquêtait sur elle en rapport avec une infraction commerciale. Cette personne s'est plainte de ce qui suit :

- le membre de la GRC prétendait à tort que l'entreprise du plaignant n'existait pas légalement;
- en tant que chef de l'entreprise, le plaignant aurait dû être informé de l'enquête et avoir eu l'occasion de répondre à des questions concernant la viabilité de son commerce;
- le membre de la GRC a diffusé à tort des renseignements erronés au sujet du plaignant et de l'entreprise de ce dernier;
- le supérieur du membre a approuvé la diffusion de renseignements erronés; et
- l'enquête faisant suite à la plainte au sujet de la conduite du membre n'aurait pas dû être confiée au surveillant de ce dernier.

À la suite d'une enquête, la GRC a établi que la plainte n'était pas fondée. Le plaignant a demandé que la Commission examine la décision rendue dans l'affaire. Au cours de l'examen, le Président en est arrivé à la conclusion qu'il n'avait pas à sa disposition l'information voulue pour mener l'examen à terme et qu'une enquête était nécessaire. En particulier, deux témoins, y compris le plaignant, auraient dû être interrogés par la GRC. De plus, le membre dont la conduite avait fait

l'objet de la plainte a refusé de faire une déclaration à l'agent chargé de l'enquête. À la suite de l'enquête, le Président a formulé les conclusions suivantes :

- le membre de la GRC n'a pas dit que l'entreprise n'existait pas légalement, mais plutôt qu'il n'était pas à même de déterminer si l'entreprise avait été dûment constituée en société;
- le membre de la GRC n'avait nullement l'obligation d'interroger le plaignant dans le cadre de son enquête; d'ailleurs, s'il l'avait fait, cela aurait pu nuire au résultat de l'enquête;
- le supérieur du membre de la GRC dont la conduite a fait l'objet de la plainte n'a pas approuvé la diffusion de renseignements erronés, puisqu'il n'y a pas eu diffusion de renseignements erronés; et
- l'enquête n'aurait pas dû être confiée à son supérieur, comme ce fut le cas. De façon générale, il est mal vu qu'une enquête de ce genre soit confiée à un supérieur immédiat, qui, en raison de ses rapports étroits avec l'intéressé, risque de nuire à l'objectivité de l'enquête ou de donner cette impression.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- la GRC devrait reconnaître que l'enquête faisant suite à une plainte devrait être confiée à une personne autre que le supérieur immédiat du membre dont la conduite est visée par la plainte; et
- la GRC devrait élaborer une politique afin d'obliger les membres dont la conduite fait l'objet d'une enquête aux termes de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* à produire une déclaration à la demande de l'agent chargé de l'enquête. Dans le cas qui nous intéresse, le membre a refusé de le faire.

Plainte au sujet d'une menace proférée par un membre de la GRC

Un homme a déclaré que, pendant une balade en voiture avec un ami, il a été arrêté par un membre de la GRC qui a demandé à voir son permis de conduire et

ses papiers d'assurance-automobile. Le conducteur avait déjà perdu son permis de conduire à la suite d'une condamnation pour conduite avec facultés affaiblies, mais, au moment où il a été arrêté, son permis était de nouveau valide. Après s'être assuré que son permis était effectivement valide, le membre de la GRC aurait proféré des menaces verbales contre le conducteur et aurait fait un geste grossier au moment de quitter les lieux. La GRC a fait enquête en interrogeant le plaignant et le membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte. La GRC a conclu que la plainte n'était pas fondée.

Or, le plaignant a demandé au Président d'examiner la décision rendue par la GRC dans l'affaire. En cours d'examen, le Président a constaté qu'il lui manquait certains renseignements. En l'occurrence, il a jugé indispensable d'interroger le passager qui a été témoin de l'incident. Une enquête a été menée par le personnel de la Commission.

Le Président a fait les constatations suivantes :

- l'agent chargé de l'enquête de la GRC aurait dû interroger le témoin de l'incident;
- l'agent chargé de l'enquête a rejeté trop précipitamment le récit du plaignant;
- le membre de la GRC dont la conduite a fait l'objet de la plainte n'aurait pas dû demander qu'une accusation de méfaits publics soit portée contre le plaignant du fait de la plainte;
- dans le compte rendu de l'enquête, l'agent chargé de celle-ci n'aurait pas dû porter un jugement sur la personnalité ou l'état mental du plaignant; et
- la plainte aurait pu être réglée à l'amiable si l'agent qui en a été saisi ne s'était pas montré si agressif dans ses rapports avec le plaignant.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- la GRC devrait faire savoir au plaignant que le membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte

n'avait pas l'intention de le menacer et elle devrait demander au membre de faire de même;

- dans les rapports qu'elle envoie aux plaignants, la GRC devrait veiller à ce que le fond et le ton du texte contribuent à la résolution de l'affaire; et
- la GRC doit veiller à ce que ses enquêtes portant sur les plaintes présentées aux termes de la Partie VII soient réalisées avec soin et objectivité;
- finalement, dans le cas d'une plainte, le vice-président a demandé à la GRC de mener une enquête plus approfondie.

Audiences

Au cours de l'exercice financier 1989-1990, six audiences publiques ont été convoquées par le Président. Trois d'entre elles résultaient de l'examen des plaintes renvoyées devant la Commission par des personnes mécontentes de la suite donnée par la GRC. Les trois autres sont analysées dans le prochain chapitre portant sur les enquêtes d'intérêt public. Deux des audiences faisant suite à l'examen des plaintes ont eu lieu. Elles avaient trait à ce qui suit :

- la façon dont une personne a été traitée, y compris une supposée agression, pendant qu'elle était détenue dans les locaux du détachement de la GRC à Gibson's Landing, en Colombie-Britannique; et
- la façon dont une personne en Colombie-Britannique a, après avoir porté plainte, été traitée par divers membres de la GRC.

L'autre audience doit porter :

- sur la façon dont une arrestation, notamment par le recours à la force, a été faite dans un centre commercial à Yarmouth (Nouvelle-Écosse).

Les deux audiences qui ont déjà eu lieu se sont déroulées en Colombie-Britannique, en mars 1990. La

première visait à établir la façon dont M. Donald Robinson a été traité pendant qu'il était détenu à Gibson's Landing (Colombie-Britannique). Au cours de l'audience, on a appris qu'un rapport présenté dans le cadre de l'enquête n'a pas été consigné avec l'information que la GRC a remise au Président pour les besoins de son examen. Cette question a posé certaines difficultés au Président, qui s'était toujours attendu à ce que la GRC lui fournisse tous les renseignements pertinents au sujet d'une plainte renvoyée devant la Commission pour examen. Il faut espérer qu'il s'est agi simplement d'un oubli. Dans l'état actuel des choses, le Président n'a aucun moyen de savoir s'il a reçu toute l'information pertinente et doit donc s'en remettre à la GRC pour respecter pleinement les dispositions applicables de la Loi lorsqu'elle remet à la Commission la documentation nécessaire à l'examen de la plainte.

La deuxième audience, qui a eu lieu à Vancouver, s'est déroulée pendant la semaine allant du 19 au 23 mars 1990. Elle avait pour but de faire la lumière sur quelque 22 plaintes formulées par M. James McFarlane au sujet de la façon dont il a été traité par plusieurs membres de la GRC après avoir déposé une première plainte devant la Commission.

Des rapports intérimaires concernant ces deux audiences paraîtront incessamment.

CHAPITRE 5 ENQUÊTES ET AUDIENCES D'INTÉRÊT PUBLIC

La Commission examine chaque plainte qu'elle reçoit afin de déterminer s'il est souhaitable dans l'intérêt du public de faire enquête ou de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte. Si le Président décide qu'il est dans l'intérêt public d'enquêter sur la plainte ou de convoquer une audience, la Gendarmerie peut mettre fin à son enquête sur la plainte présentée en vertu de la Partie VII.

Le Président peut exercer ce pouvoir indépendamment du fait que la Gendarmerie ait ou non fait enquête ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard.

Pour exercer ce pouvoir dans l'intérêt public, le Président doit pouvoir examiner toutes les plaintes traitées par la GRC au cours de l'année, et pas seulement celles que la Commission reçoit ou qui lui sont renvoyées pour examen. Tant que la GRC n'acceptera pas de saisir la Commission de toutes les plaintes reçues dès leur réception plutôt que d'attendre qu'une décision soit prise, la capacité du Président d'exercer le pouvoir de convoquer des enquêtes et des audiences dans l'intérêt public sera réduite. Jusqu'à maintenant, le commissaire de la GRC s'est refusé à donner au Président accès à toutes les plaintes. Cela se répercute sur la capacité du Président d'exercer un pouvoir prévu par la loi. Cette question est examinée plus en détail dans la partie III du présent rapport.

Dans l'année d'exercice 1989-1990, le Président a participé à six enquêtes d'intérêt public, dont deux ont donné lieu à des audiences publiques.

- *Plainte concernant la Thaïlande*

Cette enquête d'intérêt public faisait suite à une plainte portée par le Président au sujet d'une opération de la GRC qui s'étendait jusqu'à la Thaïlande et qui portait

sur une affaire de contrebande de drogue. Des enquêteurs de la Commission se sont rendus dernièrement en Thaïlande à la suite de pourparlers avec des représentants du ministère des Affaires extérieures et du gouvernement de la Thaïlande. L'enquête se poursuit.

- *Plainte au sujet d'un chien policier*

Cette enquête porte sur un incident où la police aurait appliqué des procédures d'arrestation douteuses en utilisant un chien qui a mordu la personne mise aux arrêts. Le Président présentera sous peu son rapport d'enquête.

- *Plainte relative à la Guilde des services de presse*

Cette plainte, portée par un représentant de la Guilde des services de presse, fait suite au traitement réservé à un journaliste lors de son arrivée à l'aéroport de Mirabel. Cette plainte soulève la question de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. Il y a eu publication d'un avis de convocation d'audience publique.

- *Plainte d'un manifestant*

Cette plainte a été déposée par une personne qui avait reçu des autorités municipales un permis lui permettant de manifester au cours de la visite du président américain Bush à Ottawa en février 1989. Par la suite, la GRC avait empêché le plaignant de manifester. Ce dernier a soulevé la question de force excessive et de la liberté d'expression. Une audience est déjà amorcée. Les premiers témoins ont été entendus et l'audience reprendra sous peu.

- *Plainte d'une victime de tentative d'enlèvement*

Cette enquête d'intérêt public fait suite à une plainte déposée par une femme qui a demandé l'aide de la police après une présumée tentative d'enlèvement. La plaignante prétend qu'elle a été arrêtée sans raison et détenue dans les cellules de la police pendant toute une

nuit, qu'on lui a refusé la possibilité de retenir les services d'un avocat et que ses droits constitutionnels ont été violés par des membres de la GRC. L'enquête sur cette plainte vient à peine de prendre fin.

- *Plainte relative à une menace d'accusation de méfait public*

Cette enquête d'intérêt public a été amorcée au cours du dernier exercice financier après qu'un plaignant eut communiqué avec la GRC à plusieurs reprises, lui demandant d'enquêter sur le fait qu'il ne recevait pas ses chèques d'assistance sociale parce que, selon lui, une infraction criminelle avait été commise. Le plaignant prétend que le membre de la GRC qui recevait ses appels téléphoniques lui a dit que s'il continuait d'appeler la GRC il serait accusé de méfait public. Par la suite, aux dires du plaignant, l'agent chargé par la GRC d'enquêter sur la plainte lui a fait la même menace. L'enquête d'intérêt public est maintenant terminé, et le Président a fait parvenir son rapport au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général.

Dans ce cas, la Gendarmerie a mené sa propre enquête sur la plainte aux termes de la Partie VII. Le Président a recommandé que la question de la tenue d'une enquête par la GRC aux termes de la Partie VII en parallèle avec une enquête d'intérêt public menée par le Président soit examinée et qu'on envisage de suspendre l'enquête de la Gendarmerie ou d'y mettre fin. Cette question est examinée plus à fond dans la Partie III du présent rapport.

PRÉOCCUPATIONS ET QUESTIONS : LE BESOIN DE RÉFORME

PARTIE III

CHAPITRE 6 UNE PROCÉDURE VRAIMENT PUBLIQUE?

La question

Des interprétations contradictoires de l'objet de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* et de celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont semé le doute sur la capacité de la Commission de divulguer les résultats des examens, des enquêtes et des audiences au grand public et, dans certains cas, même aux parties. Une interprétation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est que, même lorsque la Commission tient une audience publique au sujet d'une plainte, le rapport qui fait suite à l'audience ne peut être envoyé qu'aux personnes indiquées dans la *Loi sur la GRC* et à personne d'autre. Ainsi, le rapport intérimaire pourrait être transmis dans son intégralité au Ministre et au commissaire de la GRC, mais pas au plaignant, ni au membre de la Gendarmerie, ni aux intervenants, ni au public, ni aux médias qui ont pu rendre compte de l'audience. Le rapport final pourrait être transmis seulement au Ministre, au commissaire de la GRC, au plaignant et au membre de la Gendarmerie, mais pas aux intervenants, ni au public, ni aux médias.

Il est difficilement acceptable que cette interprétation de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* par rapport à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit en opposition avec les principes de justice fondamentale et de transparence du processus judiciaire. Qu'elle soit juste ou non, cette interprétation est de nature à miner la crédibilité de la procédure de règlement des plaintes du public. Le Parlement ne peut avoir voulu que les résultats d'une audience publique ne soient pas également publics. La population elle-même et, en particulier, les médias n'accepteront pas que les résultats d'une procédure publique soient tenus secrets.

Cette question exige une solution par une intervention judiciaire ou législative. La *Loi sur la protection des*

renseignements personnels parle avec l'autorité que lui donnent l'interdiction générale de la communication figurant dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les sanctions qui renforcent cette interdiction. Sans une décision judiciaire ou une modification législative sanctionnant la communication, la communication par exemple des résultats des examens, des enquêtes ou des audiences à toute personne autre que les personnes indiquées dans la *Loi sur la GRC* soulève la question de certaines obligations en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il se peut que cette question soit portée à l'attention de la Cour fédérale au cours de la prochaine année. Si la Cour décidait que les résultats peuvent être communiqués seulement en vertu de dispositions précises de la *Loi sur la GRC*, il faudrait modifier la *Loi sur la GRC* en conséquence. Une modification serait, de toute façon, souhaitable, puisqu'une décision judiciaire ne s'appliquerait que dans les cas semblables à celui dont la Cour aurait été saisie. Il existe toutefois beaucoup de situations qui soulèvent cette question en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Il semblerait, par exemple, que le Parlement avait l'intention de divulguer les résultats des audiences publiques au public et on se penche présentement sur le fait de divulguer ces rapports au public.

Le reste de ce chapitre est consacré à l'étude détaillée de cette question.

Rapports de la Partie VII

Le Président et les membres de la Commission qui tiennent une audience sont appelés à rédiger les rapports prévus dans différents articles de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

Rapport n° 1 : Ce rapport est rédigé par le Président lorsqu'il est satisfait de la façon dont la Gendarmerie a réglé une plainte. Il doit être transmis au Ministre, au commissaire de la GRC, au plaignant et au membre en cause (paragraphe 45.42(2)).

Rapport n° 2 : Ce rapport est rédigé par le Président lorsqu'il n'est pas satisfait du règlement d'une plainte par la GRC. Il doit être transmis au Ministre et au Commissaire de la GRC (paragraphe 45.42(3)).

Rapport n° 3 : Ce rapport est rédigé par le Président soit à la suite d'une enquête qu'il a menée parce qu'il était insatisfait de la décision de la Gendarmerie, ou à la suite d'une enquête qu'il estimait dans l'intérêt public de tenir.

Ce rapport doit être transmis au Ministre et au Commissaire de la GRC (paragraphe 45.43(3)).

Rapport n° 4 : Ce rapport est rédigé par les membres de la Commission chargés de tenir une audience, convoquée par le Président, pour enquêter sur une plainte. Il doit être transmis au Ministre et au Commissaire (paragraphe 45.46(2)).

Rapport n° 5 : Ce rapport est rédigé par le Président à titre de rapport final suivant l'avis donné par le Commissaire de la GRC de toute autre mesure qui a été ou sera prise au sujet de la plainte. L'avis du Commissaire fait suite à l'un des rapports n^{os} 2, 3 ou 4. Ce rapport final doit être transmis au Ministre, au Commissaire de la GRC et aux parties (paragraphe 45.46(3)). Selon sa définition, le mot « parties » ne comprend pas une personne qui assiste à une audience publique comme intervenant.

Comme on le voit, la loi exige parfois que le rapport ne soit remis qu'au Ministre et au Commissaire de la GRC; dans d'autres cas, il doit être envoyé, outre ces deux personnes, aux parties.

Principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

L'usage de renseignements personnels par les organismes gouvernementaux se limite aux fins auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée ne donne son consentement (article 7).

La communication de renseignements personnels est permise avec le consentement de la personne concernée ou lorsque au moins l'un des critères de la *Loi* est respecté. Ces critères autorisent la communication des renseignements; ils ne l'exigent pas (article 8).

Une interprétation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est que cette loi est muette sur des situations où la question de la communication est soulevée, on doit conclure que la communication de renseignements à des tiers n'est pas permise. Cette position repose sur la règle d'interprétation « expression unius est exclusio alterius ». Il s'agit d'une règle qui, appliquée aux lois, signifie essentiellement que la mention expresse d'une chose exclut l'autre.

En d'autres termes, lorsque la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit au paragraphe 8(2) des exceptions précises au principe de la protection contre les intrusions dans la vie privée, ces exceptions excluent toute autre exception possible.

On pourrait toutefois prétendre que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'exclut pas l'application des règles de la justice fondamentale qui peuvent exiger leur divulgation dans des circonstances non explicitement prévues dans cette *Loi* ou dans toute autre loi. Les règles de la justice naturelle s'appliquent à plusieurs lois. Il y a peu de doute que les lois de la justice naturelle s'appliquent à la Partie VII de la *Loi sur la GRC* spécialement dans le contexte des audiences publiques. Il semblerait évident que, lorsque le plan de la Partie VII est lu en entier, le Parlement devait avoir l'intention que les rapports rédigés après les audiences publiques seraient communiqués au public. Par

conséquent, on pourrait interpréter la *Loi sur la GRC* comme autorisant la divulgation dans tels cas.

Application des principes aux cinq rapports

Rapports n^os 1 et 5

La *Loi sur la GRC* précise que ces rapports doivent être communiqués au Commissaire, au Ministre, au membre ou à l'employé en cause et au plaignant, à moins que ce dernier ne soit le Président. La communication est autorisée par l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu'elle l'est par d'autres lois.

Et si la divulgation est demandée par le public ou les médias?

Selon une interprétation, ces rapports ne pourraient être communiqués au public ou aux médias que si les renseignements personnels qu'ils contiennent, comme le nom des personnes et toute autre information permettant de les identifier, étaient retirés ou si les personnes visées consentaient à la communication des renseignements.

Sinon, il n'existe que deux façons d'en permettre la communication au public ou aux médias.

- Si le plaignant en fait la communication. Celui-ci n'est pas lié par les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- Si le président de la Commission détermine que le rapport devrait être communiqué en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition prévoit la divulgation des renseignements personnels si l'intérêt public l'emporte nettement sur l'incursion dans la vie privée ou si la communication avantage clairement la personne à laquelle l'information se rapporte. En outre, s'il faut invoquer l'alinéa 8(2)m), la

Loi sur la protection des renseignements personnels exige que le Commissaire à la protection de la vie privée en soit informé.

Rapports nos 2 et 3

Ces rapports sont communiqués au Commissaire de la GRC et au Ministre. L'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise leur communication.

Et si le plaignant ou le membre de la GRC en cause veulent obtenir ces rapports?

On peut dire que le Président ne peut les fournir. Comme la *Loi sur la GRC* ne dit rien à ce sujet, par conséquent, la communication des renseignements selon cette interprétation, ne devrait donc pas être possible.

Toutefois, rien n'empêche le plaignant ou le membre de demander le rapport en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce droit est reconnu dans le paragraphe 12(1), mais s'applique seulement aux renseignements qui le concernent:

> 12.(1) Sous réserve de la présente loi, tout (individu)... a le droit de se faire communiquer
>
> a) les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels;
>
> b) les autres renseignements personnels... relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications... (permettant de) les retrouver sans problèmes sérieux.

Toutefois, bien qu'il soit possible à un individu d'obtenir des renseignements personnels qui figurent dans le rapport, ceux qui portent sur tout autre individu nommé dans ce rapport doivent en être retirés. Cette

exigence figure à l'article 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui se lit comme suit :

> 26. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui portent sur un autre individu que celui qui fait la demande et il est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8.

Les mots « Le responsable d'une institution fédérale... est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8 » signifient que les renseignements personnels ne peuvent être communiqués à moins que les exceptions mentionnées au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent.

Par conséquent, le plaignant ou le membre qui demande l'accès à des renseignements en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne recevra qu'une version fortement épurée du rapport.

Une personne peu demander l'accès au rapport relevant de la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, puisque la protection accordée à l'information personnelle dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est adoptée par cette *Loi*, cette personne recevra aussi seulement une version fortement épurée de ce rapport.

Ce qui a été dit concernant la possibilité pour les médias d'obtenir les rapports 1 et 5 s'applique aux rapports 2 et 3.

Rapport nº 4

Les raisons qui expliquent la remise des rapports nºs 2 et 3 uniquement au Ministre et au commissaire de la GRC valent également pour le rapport nº 4. Même si ces rapports font suite à une audience publique, la discussion est que leur communication intégrale est interdite

parce qu'elle ne correspond à aucune des exceptions prévues au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon cette interprétation, la communication intégrale de ces rapports doit être faite uniquement :

a) aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins; ou

b) aux fins qui sont conformes avec les lois du Parlement ou celles de leurs règlements qui autorisent cette communication.

Il est ironique de constater que rien n'empêche la Commission de communiquer le *compte rendu* de l'audience puisque cette dernière est publique et que la communication relèverait des dispositions du paragraphe 69(2), selon lequel:

69.(2) Les articles 7 et 8 ne s'appliquent pas aux renseignements personnels auxquels le public a accès.

Inutile de dire que le rapport n° 4, selon cette interprétation, ne peut pas être communiqué au public ou aux médias pour les raisons indiquées au sujet des rapports n^{os} 1 et 5. Toutefois, tel que discuté plus tôt, il y a un autre point qui dit que le plan de la *Loi sur la GRC* dans l'ensemble envisage la communication de ces rapports au public. Selon cette autre interprétation la divulgation sera permise en vertu de l'alinéa 8(2)b) de la la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

À titre de chef de la Commission, le Président a envisagé de diffuser plus largement ces rapports en raison du fait que l'intérêt public l'emporte nettement sur les incursions dans la vie privée qui pourraient en résulter. Toutefois, avant d'en arriver à cette décision, il doit être

convaincu que l'intérêt public, et non la simple curiosité du public, exige cette communication.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit également des procédures qui restreignent encore l'utilisation de cette disposition. Celles-ci prévoient un examen minutieux par la Commission à la protection de la vie privée de toute décision d'invoquer l'alinéa 8(2)m). Les individus concernés peuvent également prendre des mesures pour protéger leurs intérêts. Ces garanties sont tout à fait appropriées dans le contexte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, où l'alinéa 8(2)m) constitue une disposition exceptionnelle qui ne devrait pas s'appliquer à un rapport publié par la Commission à la suite d'une audience publique. La communication de ces rapports devrait être la règle, et non l'exception. La nécessité de cette communication pour atteindre l'objectif de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* ne concorde fondamentalement pas avec la protection des renseignements personnels, laquelle est l'élément fondamental de la *Loi* qui s'applique à ces derniers.

Il y a également beaucoup à dire au sujet d'une règle générale permettant la communication d'autres rapports produits par la Commission sur des plaintes qui n'ont pas fait l'objet d'une audience publique. Il est d'une importance capitale pour le public que la GRC fonctionne bien. Les policiers ont un statut spécial à titre d'agents publics et peuvent exercer de grands pouvoirs touchant la liberté et la sécurité de leurs concitoyens. Le Parlement a prévu, dans la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, un processus officiel pour le dépôt et le règlement des plaintes contre des membres de la Gendarmerie. La Commission a été créée comme organisme d'examen indépendant dans le cadre de ce processus. Celui-ci a pour objet de susciter la confiance du public dans la Gendarmerie. On ne peut vraiment atteindre cet objectif si l'accès du public aux rapports de la Commission est excessivement restreint. Le secret ne peut qu'alimenter des doutes qui persistent au sujet de l'existence possible de pratiques répréhensibles.

Le besoin de réforme

L'objectif de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* est radicalement différent de celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le caractère public de la procédure applicable aux plaintes ne doit pas être voilé par des mesures inappropriées de protection de la vie privée.

Il est possible que l'opposition actuelle entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la Partie VII de la *Loi sur la GRC* puisse être résolue par la Cour fédérale. Cela pourrait arriver si quelqu'un contestait la non-publication d'un rapport de la Commission. Le cas qui, semble-t-il, se prêterait le mieux à une telle contestation aurait trait à une audience publique au sujet de laquelle les exigences de justice fondamentale et de transparence du processus judiciaire s'appliqueraient.

Le Parlement devrait rendre la loi plus claire. Ces éclaircissements devraient également porter sur la question de savoir si les rapports intérimaire et final du président de la Commission et de la Commission devraient être rendus publics.

De plus, il devrait exister un moyen de tenir les parties au courant de tout changement apporté à la position du Commissaire de la GRC après le rapport final du Président. Il se peut que le Commissaire, après avoir reconsidéré sa position, change d'idée, ou que le Solliciteur général lui demande de le faire. La Loi devrait prévoir un avis à donner par le Commissaire de la GRC sur sa position définitive, peut-être 60 jours après qu'il a reçu le rapport final du Président. L'avis devrait être envoyé aux parties, au Solliciteur général et à la Commission.

La *Loi sur la GRC* ne contient aucune disposition permettant le partage des renseignements avec les provinces contractantes. Il semblerait que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exclurait la communication de renseignements dans la mesure où

il s'agirait de renseignements personnels. Les provinces contractantes s'intéressent légitimement à ces renseignements et elles devraient y avoir accès. Il conviendrait de modifier la Partie VII en conséquence.

La GRC invoque aussi la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser de communiquer aux plaignants les mesures disciplinaires précises qu'elle a imposées aux membres à la suite d'une plainte. Cette question est abordée dans le chapitre 8 du présent rapport.

Il est recommandé que:

la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que les rapports intérimaire et final peuvent être fournis au plaignant et aux membres de la Gendarmerie dont la conduite est mise en cause, indépendamment des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

la Partie VII soit modifiée pour faire en sorte que la personne qui a convaincu la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans une audience, et qui assiste ensuite à l'audience, soit autorisée à recevoir les rapports intérimaire et final au sujet de celle-ci;

le Parlement envisage, dans l'intérêt de l'administration de la justice et de l'obligation de rendre compte de la police, de rendre publics les rapports intérimaire et final rédigés en application de la Partie VII;

la Partie VII soit modifiée de façon que le commissaire de la GRC, dans les 60 jours qui suivent la date où il a reçu le rapport final du Président, soit tenu d'informer le Solliciteur général du Canada, le plaignant, le membre de la Gendarmerie en cause, toute personne autorisée à assister à l'audience ainsi que la Commission

des mesures qu'il a prises au sujet des conclusions et des recommandations qui figurent dans ce rapport final.

la Partie VII soit modifiée de manière que la Commission puisse communiquer des renseignements, y compris des renseignements personnels, aux provinces contractantes lorsque la plainte est liée aux services de police fournis en vertu du contrat pertinent.

CHAPITRE 7 QUESTIONS JURIDICTIONNELLES

Les questions

La Partie VII de la *Loi sur la GRC* est limitée aux plaintes concernant la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. Elle s'applique aussi à certaines « autres personnes » qu'il n'est pas nécessaire de catégoriser aux fins de la présente discussion.

Il se pose un certain nombre de questions.

La Partie VII devrait-elle être modifiée de manière à englober les plaintes concernant les activités de la GRC en général (qu'elles aient ou non été portées à l'attention de la Commission à la suite d'une plainte précise au sujet de la conduite d'un membre) et si oui, dans quelle mesure devrait-elle l'être? La Gendarmerie devrait-elle être tenue de rendre compte de ses attitudes et de ses politiques générales, de sa réponse aux aspirations du public et de ses activités courantes dans le cadre d'examens externes?

Les plaintes concernant la conduite d'un membre de la GRC qui sont présentées en vertu de la Partie VII sont-elles déposées contre la Gendarmerie (eu égard à son membre), contre le membre ou contre les deux? Cela change-t-il quelque chose? Faudrait-il clarifier la Partie VII à ce sujet?

Quelles actions le mot « conduite », tel qu'il est utilisé dans la Partie VII, englobe-t-il? Quelles actions ne sont pas incluses? Est-il nécessaire de définir le mot « conduite » dans la Loi?

Plaintes concernant les activités, les politiques et les attitudes générales de la GRC

L'une des questions fondamentales est de savoir si, pour ce qui est des activités, des politiques et des attitudes générales de la GRC, la Commission devrait

être dotée d'une compétence autre que celle de les examiner dans le cadre des plaintes concernant la conduite d'un membre. La distinction entre les plaintes concernant la conduite des membres et celles concernant les activités, les politiques et les attitudes générales de la GRC n'est pas claire.

La Commission Marin a recommandé que le processus proposé s'applique aux plaintes dénonçant « le défaut, par la Gendarmerie, de répondre aux aspirations du public ». En outre, les deux premiers projets de loi proposant la création d'un organisme d'examen externe pour la GRC, c'est-à-dire les projets C-50 et C-19 déposés en 1978, englobaient les plaintes « concernant les activités générales de la Gendarmerie ». Les trois projets de loi qui ont suivi, soit les projets C-19, C-13 et C-65, déposés respectivement en 1981, en 1984 et en 1985, n'y faisaient aucunement allusion.

Au moment où le projet de loi C-65 était étudié en Chambre, le Solliciteur général de l'époque a parlé de cette question en ces termes :

> Je ne pense pas que ce soit souhaitable d'établir un organisme d'enquête permanent pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC. Selon moi, il vaut mieux avoir une commission d'examen des plaintes qui, en étudiant les circonstances entourant des plaintes précises portant sur un comportement précis, pourra examiner en même temps tout renseignement connexe qu'elle jugera approprié. Il n'y a aucun doute que la commission serait autorisée à tirer des conclusions au sujet de la politique de la GRC, comme il se doit.
>
> (Débats de la Chambre des communes, 5 février 1986, pp. 10494 à 10498)

Tout en affirmant que l'examen externe devait porter sur des plaintes précises concernant des comportements précis, le Solliciteur général a établi clairement

que l'organisme d'examen devait avoir la possibilité d'examiner des renseignements connexes et de formuler des conclusions en matière de politique.

Depuis que le Solliciteur général a fait cette déclaration, il y a plus de quatre ans, un certain nombre d'enquêtes d'envergure nationale ont porté sur les politiques et les attitudes générales de la police. Résultat : le public nourrit des attentes plus grandes à l'égard des obligations de rendre compte imposées aux forces policières. Les textes de loi adoptés récemment au niveau provincial en fournissent la preuve. Les services de police préfèrent peut-être ne pas avoir à rendre compte de leurs activités courantes dans le cadre d'examens externes, mais leurs souhaits en ce sens sont intéressés. Par l'intermédiaire du Parlement et des législatures provinciales, le public confie des pouvoirs spéciaux aux services de police et il n'est pas déraisonnable que ces derniers aient à rendre compte de la façon dont ils les exercent.

La politique de la GRC en matière de poursuites à grande vitesse et les modalités d'application de cette politique en fournissent un exemple. Selon un journal, depuis août 1987, 21 personnes, dans la seule province de l'Alberta, ont perdu la vie suite à des poursuites en véhicules effectuées par des membres de la GRC. On a demandé la tenue d'une enquête publique sur la politique de la Gendarmerie. Il aurait semblé judicieux que la Commission puisse examiner les plaintes relatives à la politique de la GRC, tant au niveau provincial que national, sans qu'il soit nécessaire qu'une plainte ait été déposée au sujet de la conduite précise d'un membre.

Une enquête publique sur l'un de ces incidents a été menée en vertu de la *Fatalities Inquiries Act* de l'Alberta plus tôt cette année. Le juge enquêteur, désireux de prévenir d'autres morts semblables, a recommandé la tenue d'une enquête plus approfondie sur cette politique dangereuse. Depuis, le Solliciteur général de l'Alberta a annoncé la création d'un groupe d'étude chargé de cette enquête.

Dans un contexte plus vaste, en ce qui concerne les allégations voulant que la Gendarmerie ait subi des influences politiques, un éditorial du *Edmonton Journal* (23 janvier 1990), intitulé « Investigating the RCMP », signalait que les enquêtes internes menées par la GRC sur de telles affirmations n'étaient pas assez approfondies.

> La police est mal placée pour enquêter sur la police.
>
> Il y a longtemps que la commission d'enquête McDonald sur les méfaits de la GRC a eu lieu. Il est temps de mener une autre enquête indépendante sur le fonctionnement de notre service de police national.

Même si aucune recommandation n'est formulée sur cette question, il serait souhaitable qu'on détermine s'il convient d'élargir le mandat de la Commission de manière que les politiques, les attitudes générales et le comportement de la GRC puissent être examinés par un organisme indépendant sans qu'il y ait eu plainte concernant la conduite d'un membre.

L'attribution d'un mandat élargi à la Commission pourrait se révéler utile au Solliciteur général du Canada ou au ministre d'une province contractante qui pourrait être autorisé à soumettre des questions précises, comme la question des poursuites à grande vitesse, à la Commission en lui demandant de les examiner et de formuler des recommandations.

Nous aurons sans doute d'autres occasions de revenir sur cette question.

Les plaintes sont-elles dirigées contre la Gendarmerie, contre les membres ou contre les deux?

La Partie VII prévoit qu'une plainte peut être déposée « concernant la conduite d'un membre » de la GRC. La

disposition pertinente (article 45.35) n'indique pas explicitement contre qui la plainte peut être faite.

Il existe trois façons d'interpréter cet article :

- la plainte est dirigée seulement contre le membre;
- la plainte est dirigée seulement contre la Gendarmerie (eu égard à la conduite du membre);
- la plainte est dirigée contre la Gendarmerie et contre le membre dont la conduite est remise en question.

Le processus global de la Partie VII donne l'impression que la plainte fait intervenir seulement le plaignant et le membre dont la conduite est visée. Celui-ci est informé de la plainte. Il existe des mesures qui permettent de régler la plainte à l'amiable, comme s'il s'agissait d'un différend entre le membre de la GRC et le plaignant. La Gendarmerie enquête sur la plainte comme si elle était un enquêteur impartial et le membre, tout comme le plaignant, est mis au courant du rapport d'enquête de la GRC ainsi que des mesures correctives que la GRC a déjà prises ou qu'elle entend prendre.

Lorsque la Commission est saisie de la plainte, le membre a droit au rapport du Président et à celui de la Commission, au même titre que le plaignant. Lorsqu'un rapport intérimaire est établi, le commissaire de la GRC examine la plainte à la lumière des constatations et des recommandations de ce rapport et décide s'il doit y donner suite. Si on considérait que la plainte était dirigée contre la Gendarmerie, le Commissaire se trouverait, de toute évidence, en position de conflit d'intérêt.

Toutefois, pour les audiences de la Commission, les « parties » désignent, par définition, le plaignant (sauf si la plainte a été portée par le président de la Commission), le membre dont la conduite fait l'objet d'une plainte et la Gendarmerie même, représentée par un « officier compétent ». Le rôle de l'« officier compétent » n'est cependant pas clair. La *Loi sur la GRC* précise simplement que le Commissaire peut, par règle, désigner

un officier compétent « à l'égard d'un autre membre pour l'application de la *présente loi ou de telle de ses dispositions* ». Quelles seraient, d'après la Loi, les responsabilités de l'« officier compétent »? Cet officier se trouve à l'audience « à l'égard d'un autre membre ». Est-il là pour défendre la position de la Gendarmerie, à titre de partie aux délibérations, ou s'y trouve-t-il pour une autre raison? La Loi ne fournit aucune précision en ce sens.

Lorsqu'un particulier dépose une plainte en vertu de la Partie VII, s'attend-il à ce que sa plainte soit dirigée contre la Gendarmerie, contre le membre ou contre les deux? La réponse peut dépendre de la nature de la plainte. Il n'y a pas de doute que certains plaignants considéreront leur plainte comme une plainte contre la GRC.

La désignation anglaise de la Commission ne fournit aucun indice en ce sens. L'équivalent français en fournit, car il précise qu'il s'agit de la « Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada ».

En principe, la GRC est responsable des actions de ses membres lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions. Il est difficile de comprendre pourquoi il ne faut pas considérer que les plaintes concernent tant la GRC que le membre dont la conduite est remise en question.

La Partie VII semble faire une distinction entre les responsabilités de la GRC et celles du membre en cause. Bien entendu, la Gendarmerie donne parfois l'impression de se dissocier de la conduite de ses membres, surtout lorsque ces derniers se conduisent mal.

Il faudrait clarifier la Partie VII et y reconnaître explicitement que la GRC est responsable des activités menées en son nom par ses membres.

Autre question connexe : une plainte devrait-elle cesser de relever de la Partie VII simplement parce qu'un

membre a quitté la GRC depuis l'incident visé par la plainte? Dans la *Loi sur la GRC*, la définition du mot « membre » exclut les personnes congédiées ou renvoyées. Mais nous croyons comprendre qu'un membre démissionnaire ou retraité est considéré comme s'il avait été renvoyé. Il n'est pas juste de priver le public du processus prévu à la Partie VII à l'égard des actions d'un membre simplement parce que ce membre n'est plus au service de la GRC. La Loi devrait indiquer clairement que la Partie VII s'applique dans de telles situations, et être modifiée en conséquence. Si l'on veut en arriver à considérer que les plaintes sont dirigées contre la GRC (ou contre la GRC et le membre), le changement à apporter ne devrait pas poser trop de difficulté sur le plan conceptuel.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que les plaintes du public sont dirigées tant contre la Gendarmerie que contre ses membres;

la Partie VII soit modifiée de manière qu'il soit clair que des plaintes peuvent être déposées même si le membre visé a cessé, pour quelque raison que ce soit, de travailler pour la GRC.

La signification de « conduite »

Le champ d'application actuel de la Partie VII dépend de la signification de « conduite ». La Partie VII s'applique aux plaintes concernant la « conduite » des membres dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune définition du mot « conduite », tel qu'il est utilisé dans la Partie VII, n'est donnée. La Commission a donc obtenu une opinion de son avocat général à ce sujet. La jurisprudence révèle que ce mot est synonyme de « comportement personnel », de « tenue », de « manière d'agir », d'« acte positif ou négatif » et qu'il englobe aussi « toute action ou omission ». Dans un cas, on a interprété le mot comme signifiant « habitude ou attitude ». Selon l'avocat général, le mot « conduite »

pourrait être défini comme « tout acte ou toute omission, répréhensible ou non ».

La Loi pourrait avoir limité les plaintes concernant la « conduite » aux manquements au Code de déontologie de la Gendarmerie, tout comme le sont les plaintes formulées en vertu de certains statuts régissant les services de police provinciaux et municipaux.

En vertu de l'article 38 de la Loi, le Code de déontologie de la Gendarmerie a été établi dans le cadre d'un règlement adopté par décret en conseil. Toutefois, l'article 37 oblige aussi chacun des membres de la GRC à respecter certaines normes. Les articles 37 et 38 se trouvent dans la Partie IV de la Loi qui traite de la discipline au sein de la GRC.

Si un plaignant dénonçait une conduite qui constitue un manquement aux obligations prévues par l'article 37 ou un manquement au Code de déontologie, il s'agirait bel et bien d'une plainte ressortissant à la Partie VII.

Mais, dans la Partie VII, le mot « conduite » ne se limite pas aux manquements à l'article 37 ou au Code de déontologie, comme il se doit.

Dans son premier rapport annuel, la Commission s'est déclarée d'avis (p. 46) que le mot « conduite » allait plus loin que l'« inconduite » et qu'il englobait toute négligence, tout cas d'incompétence ou toute malice de la part des membres de la Gendarmerie de même que tout défaut de répondre à des appels à l'aide.

Le rapport soulignait aussi que les discussions entre la Commission et la GRC avaient révélé qu'il existait peut-être une divergence d'opinions quant à l'application de la Partie VII aux services policiers. La Gendarmerie a toutefois accepté de rencontrer la Commission afin de déterminer si des plaintes particulières relevaient de la Partie VII. Ces rencontres ont permis de réduire considérablement les désaccords.

Le mot « conduite » se trouve dans le paragraphe 45.35(1) de la *Loi* où l'on parle de « plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, de tout membre (...) ». Par conséquent, deux éléments doivent intervenir pour qu'il y ait plainte : elle doit porter sur la conduite d'un membre et sur la conduite de ce dernier dans l'exercice de ses fonctions.

Ces deux éléments qui, de prime abord, peuvent sembler clairs, posent certains problèmes d'interprétation. Si la GRC et la Commission ne s'entendent pas, les plaignants seront mal servis par le processus. Par exemple, une plainte déposée à la Commission sera transmise à la GRC à des fins d'enquête. Cette dernière pourrait toutefois décider de ne pas faire enquête si elle établissait que la plainte ne concerne pas la conduite d'un membre au sens où l'entend la *Loi*. Elle ferait probablement une enquête « interne », mais, au moment d'informer le plaignant des suites données à sa plainte, elle ne lui rappellerait pas son droit de demander la tenue d'un examen par la Commission – ce que la GRC est tenue de faire lorsqu'elle fait enquête en vertu de la Partie VII. Ainsi, les droits d'un plaignant qui aurait déposé une plainte valide en vertu de la Partie VII pourraient s'en trouver lésés.

Mais, dans l'exemple donné ci-dessus, assumons que le plaignant sait qu'il a le droit de demander un examen même si la GRC ne le lui rappelle pas et qu'il demande au Président d'examiner la plainte. Saisie de cette demande, la Commission demanderait à la GRC de lui remettre son rapport sur la plainte ainsi que tout autre document pertinent. La Gendarmerie pourrait refuser d'accéder à une telle demande, prétextant qu'elle n'y est pas obligée puisque la plainte ne relève pas de la Partie VII.

En fait, c'est exactement la position que la GRC a adoptée toute les fois qu'elle croyait que la plainte ne relevait pas de la Partie VII.

Dans un effort visant à régler ces questions et à s'entendre sur des cas précis, les cadres de la Sous-

direction des affaires internes (GRC), le directeur des Plaintes (Commission) et les avocats généraux des deux organismes ont eu plusieurs discussions et rencontres.

Par exemple, la GRC a accepté :

- que les propriétaires de trois services de remorquage déposent une plainte contre le membre de la GRC qui les avait invités à soumissionner et qui, contrairement aux années précédentes, avait refusé leurs offres pour accepter celle d'un quatrième entrepreneur dont les tarifs étaient apparemment moins élevés;
- qu'une plainte en vertu de la Partie VII puisse être déposée contre un membre non identifié de la GRC parce qu'il avait négligé de répondre à de nombreux appels à l'aide au moment d'une querelle entre deux conjoints de fait;
- qu'un particulier se plaigne d'une mesure qu'il avait jugée inutile et injustifiée, c'est-à-dire que la GRC demande à tous les motocyclistes circulant dans les environs d'un festival rock de s'arrêter;
- qu'un particulier se plaigne de la surveillance à laquelle il se croyait soumis de la part de la GRC même si aucun membre de la GRC n'était identifié dans la plainte;
- qu'un ex-détenu se plaigne, en vertu de la Partie VII, de la conduite d'un membre de la GRC à qui il n'avait cessé de demander ses papiers d'identité, y compris un certificat de naissance et une carte d'assurance sociale depuis sa libération, mais qui n'avait jamais acquiescé à sa demande;
- que puisse se plaindre le père d'une jeune fille à qui la GRC avait promis un soutien financier après lui avoir demandé de déménager dans un grand centre pour garder l'anonymat en raison de sa participation à certaines activités policières;
- qu'une personne se plaigne d'un membre de la GRC qui avait refusé de prendre des mesures pour la

protéger contre les menaces reçues et qui l'avait renvoyée au service de police municipal;

- qu'une automobiliste se plaigne de la conduite d'un membre qui, après avoir eu un accident en dehors de ses heures de travail, avait tiré profit de sa situation pour obtenir l'accès au rapport de police afin de préparer sa propre défense; elle-même n'y ayant pas eu accès, parce que de tels rapports ne sont pas accessibles au public, soutient qu'elle n'a pu opposer une défense appropriée.

Par ailleurs, la GRC ne s'est pas sentie obligée d'enquêter sur une plainte déposée par un libéré dont la libération conditionnelle a été suspendue après avoir été accusé de « culture illégale de marijuana sans permis », de « culture de marijuana dans l'intention d'en faire le trafic » et d'« évasion de garde légale ». L'individu s'était plaint du fait que la GRC n'avait pas suivi toutes les pistes dans une enquête sur les différentes accusations portées contre lui. Dans ce cas, la GRC était d'avis que le plaignant n'avait invoqué aucun motif raisonnable ou probable, ce qui, selon elle, constituait le critère préalable à la tenue d'une enquête sur une telle plainte.

La Commission n'est toutefois pas d'accord pour dire qu'un tel critère doit être respecté ni que la GRC peut refuser de mener une enquête sur une plainte formulée en vertu de la Partie VII. Le présumé défaut de procéder à une enquête policière satisfaisante a certainement trait à la conduite d'un ou de plusieurs membres de la GRC dans l'exercice de fonctions prévues à la *Loi*. Il existe toutefois une procédure qui permet de protéger la Gendarmerie et ses membres. Si, par l'intermédiaire du Commissaire, la GRC considère que la plainte est « futile, vexatoire ou portée de mauvaise foi » (comme le précise l'article 45.36 de la *Loi*), elle peut refuser la tenue d'une enquête en vertu de la Partie VII ou ordonner qu'une enquête en cours soit terminée.

Si la GRC décide de procéder ainsi, le Commissaire doit informer le plaignant de sa décision et lui rappeler qu'en vertu de la *Loi*, il a le droit de renvoyer sa plainte

devant la Commission pour examen. C'est le moyen que le législateur a choisi pour empêcher la GRC de traiter ces plaintes de façon arbitraire.

Dans un autre cas, la GRC a estimé qu'elle n'était pas tenue d'enquêter sur une plainte déposée en vertu de la Partie VII, le plaignant ayant été un candidat qui n'avait pas réussi à obtenir un poste au sein de la GRC après avoir échoué aux examens sur l'histoire et la géographie du Canada. La GRC était d'accord pour dire que c'est elle qui avait préparé les examens, mais elle n'était pas d'accord pour dire que la plainte était liée à la conduite d'un membre dans l'exercice de ses fonctions.

Cette position part de l'argument suivant : la préparation de tels examens ne comporte pas d'activités policières comme telles et ne peut donc pas être considérée comme faisant partie de la conduite d'un membre dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, l'article 45.35 de la *Loi sur la GRC* est formulé en termes plus généraux : « (...) plainte concernant la conduite, dans l'exercice de *fonctions* prévues à la présente Loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci (...). » La préparation d'examens cadrerait certainement avec les fonctions décrites à l'alinéa 18(*d*) de la *Loi* (les alinéas *a*), *b*) et *c*) décrivent les fonctions des membres à titre d'agents de la paix).

> 18. Les membres sont tenus (...)
>
> d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

Comme le Commissaire a « pleine autorité sur la Gendarmerie », nul doute qu'il a demandé que ces examens soient préparés. Il est donc difficile de soutenir que la préparation de ces examens ne vise pas « la conduite d'un membre dans l'exercice de fonctions prévues à la présente Loi ».

La GRC n'estime pas davantage devoir enquêter en vertu de la Partie VII sur la plainte d'un individu qui,

après avoir reçu une contravention pour excès de vitesse – contravention qu'il juge ne pas avoir méritée, mais qu'il n'a pas contestée en raison des coûts d'une telle mesure –, s'est plaint qu'en demandant à certains de ses membres de délivrer des amendes et des citations injustifiées, la division de la GRC en cause avait mal utilisé ses ressources. Selon la GRC, il s'agit d'une question qui ne concerne pas la conduite d'un ou de plusieurs membres et qui, par conséquent, ne peut pas faire l'objet d'une enquête en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

La Gendarmerie en est arrivée à une conclusion semblable dans un cas où la plaignante soutenait que si la GRC avait eu un détachement dans sa région, l'accident de motocyclette qui avait causé la mort d'un adolescent ne se serait pas produit. Selon la plaignante, ce jour-là, au moins trois personnes avaient téléphoné au détachement de la GRC le plus proche pour se plaindre des motocyclistes qui roulaient trop vite. Selon la GRC, les décisions relatives à l'emplacement de ses détachements n'ont rien à voir avec la conduite d'un membre de la GRC. Cependant, la question n'est pas claire. On pourrait soutenir que la plaignante dénonçait aussi le manque de service de police dans cette région, ce qui semble n'avoir servi à rien.

Dans deux cas où des membres de la GRC ont fait l'objet de plaintes après avoir refusé de divulguer l'un de leurs rapports en raison d'interdictions statutaires, la GRC a jugé que les plaintes ne relevaient pas de la Partie VII. Dans le premier cas, le plaignant voulait voir un rapport qui avait été préparé pour l'avocat de la Couronne aux fins de l'enquête sur une plainte dans laquelle il soutenait avoir été victime d'une fraude de plus de 100 000 $. Le membre de la GRC a refusé de dévoiler le rapport en raison de ce qu'il a jugé être une interdiction aux termes du paragraphe 22.(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans le deuxième cas, le plaignant, un enquêteur au service d'un assureur, s'est vu refuser l'accès à un rapport que la GRC avait préparé sur les circonstances

d'un décès. La GRC a refusé en raison de ce qu'elle considérait être une interdiction prévue par la *Fatalities Enquiries Act* de la province pertinente.

Il faut toutefois souligner que ce n'est pas parce qu'une loi empêche un membre de communiquer un rapport – en supposant que son refus était fondé en droit – qu'une plainte ne relève pas de la Partie VII. Le refus d'un membre fait certainement partie de sa « conduite » dans l'exercice de ses fonctions. Ce refus peut donc faire l'objet d'une plainte. La GRC pourrait régler la plainte en disant que le refus du membre était justifié, décision qui pourrait être examinée par la Commission si le plaignant en faisait la demande. Autrement, si la GRC se contente de dire que la plainte ne concerne pas la « conduite » d'un membre et qu'elle refuse d'enquêter sur l'affaire en vertu de la Partie VII, elle prive le plaignant d'un processus d'examen légal auquel il a droit. Il est facile d'imaginer des cas où un membre de la GRC pourrait donner une interprétation erronée à une interdiction statutaire. Compte tenu de la position de la GRC, une telle erreur ne pourrait pas être examinée par la Commission. Nul doute qu'un résultat de ce genre a échappé au Parlement.

Le Président estime que la plupart des divergences d'opinions qui subsistent sur ces questions pourront être éliminées au cours des mois à venir.

CHAPITRE 8 AUTRES QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS

Faut-il contribuer financièrement à la représentation d'un plaignant par un avocat aux audiences de la Commission?

Dans le rapport de l'an dernier, le Président disait, à la page 110 :

> « ... Alors qu'aux termes de la Loi la Commission est tenue d'autoriser toute personne venant déposer à l'audience à être représentée, elle ne prévoit pas expressément l'octroi d'une sorte d'aide juridique aux plaignants. La Commission a reconnu la nécessité, le cas échéant, d'assurer une aide juridique et cherche, à l'heure actuelle, à trouver les moyens d'assurer cette aide. »

Cette question s'est posée au cours de l'année.

Lorsque la Commission siège, un certain nombre de parties sont appelées à comparaître. Celles-ci ont toutes, suivant la *Loi*, le droit d'être représentées par un avocat. Il s'agit du membre de la GRC en cause, de la GRC en tant qu'organisme et de toute partie intéressée qui convainc la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans la plainte dont est saisie cette dernière. Bien entendu, tous les éléments de preuve dont dispose la Commission seront rassemblés, et un procureur ad hoc sera nommé par elle à cette fin. Ce procureur ne saurait être l'avocat du plaignant, bien que, dans des cas moins complexes, ce dernier puisse estimer que ses droits sont protégés de façon satisfaisante grâce à la présence de ce procureur. Dans des cas plus complexes, il se peut que les preuves produites par celui-ci ne semblent pas présenter un tableau complet de la situation, aux yeux du plaignant, lequel souhaite peut-être apporter d'autres preuves qui, selon le procureur ad hoc, ne sont pas pertinentes.

On ne résout pas ce genre de problème simplement en acceptant le fait que le plaignant a la responsabilité de soumettre lui-même ses preuves à la Commission. Laisser le plaignant se débrouiller tout seul pourrait bien avoir pour résultat de prolonger les audiences de quelques jours. En fait, les membres qui constituent la Commission auraient tort de ne pas accorder au plaignant le temps voulu pour préparer ses arguments. De même, ils feraient bien de ne pas être trop stricts quant à la façon dont le plaignant peut faire valoir sa preuve. Et ils ne devraient pas hésiter à bien lui expliquer les objections faites par un autre avocat contre des preuves présentées par d'autres parties, y compris par le plaignant.

Lorsque l'affaire dont est saisie la Commission est d'une telle complexité que, si le plaignant n'est pas représenté par un avocat, l'audience peut être inutilement prolongée, il vaudrait mieux que le plaignant soit représenté par un avocat.

En fin de compte, cette représentation peut entrainer une réduction des frais d'audience, étant donné qu'il faut payer trois membres ainsi qu'un procureur ad hoc.

Or, la véritable question serait de savoir si le plaignant a besoin de se faire représenter en bonne et due forme.

Imaginons la situation suivante : un jeune pêcheur en chômage se plaint de s'être fait arrêter à tort et d'avoir été victime de voies de fait. Il se présente à une audience de la Commission sans représentant. Il ne peut pas s'offrir les services d'un avocat et le programme provincial d'aide juridique ne s'applique pas à de telles audiences. Il est confronté aux avocats du ministère de la Justice, représentants de la GRC, à un avocat expérimenté et bien connu du secteur privé, retenu par le membre de la GRC dont la conduite est remise en question, et au procureur ad hoc qui travaille pour le compte de la Commission et veille à ce que toutes les preuves pertinentes soient remises à la Commission.

Après avoir prouvé que sa plainte est valide, il est soumis à un contre-interrogatoire serré de la part des avocats du ministère de la Justice et de l'avocat représentant le membre de la GRC. Qui le protégera d'un interrogatoire abusif? Lorsque le membre de la GRC se présentera à la barre des témoins, le plaignant aura à s'occuper lui-même du contre-interrogatoire auquel il a le droit de soumettre le témoin. L'injustice est flagrante, non seulement aux yeux du plaignant, mais aussi aux yeux de tout observateur impartial.

À l'une de nos audiences, l'avocat du ministère de la Justice a insinué que le procureur de la Commission avait un parti pris en faveur du plaignant parce que ce dernier s'était opposé à ce qu'il considérait comme du harcèlement de la part de l'avocat du membre de la GRC à l'endroit du témoin et parce que, plus tard, il avait, au nom de la Commission, fait subir un interrogatoire approfondi au membre de la GRC.

La Partie VII ne confère pas expressément à la Commission le pouvoir de payer les frais d'aide juridique si elle le juge à propos. La Commission a reçu un avis légal selon lequel elle a le pouvoir de le faire puisqu'elle a implicitement le pouvoir de faire tout ce qui est nécessaire pour exécuter le mandat que lui a confié le Parlement dans la Loi. Toutefois, on nous a dit que ce point de vue n'était pas incontestable et qu'il serait préférable que ce pouvoir soit d'origine législative. Nous sommes déjà autorisés à payer les frais de déplacement et de séjour des avocats qui représentent le plaignant ou la plaignante et le membre de la GRC aux audiences, dans certains cas. (Voir le paragraphe 45.45(11). La question a été soumise au Conseil du Trésor.

Il est recommandé que :

l'article 45.45 soit modifié pour qu'il soit clair que la Commission peut payer les frais juridiques d'un plaignant ou d'une plaignante dans certaines circonstances, suivant des lignes directrices.

Contrôle de la procédure relative aux plaintes

La Partie VII ne donne pas expressément à la Commission la responsabilité de contrôler le traitement des plaintes qui relèvent de cette Partie, ni de veiller à ce que la Gendarmerie ne soustraie pas à l'application de la Partie VII des plaintes qui devraient normalement être réglées en vertu de celle-ci.

Rien, dans la Partie VII, n'oblige expressément la GRC à envoyer à la Commission des copies des plaintes faites directement à la Gendarmerie ou, en premier lieu, aux autorités provinciales dès qu'elle les reçoit.

Le président de la Commission devrait toutefois avoir connaissance de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII pour qu'il puisse assumer d'une manière satisfaisante la responsabilité que lui confie la Loi de faire enquête ou de tenir des audiences dans l'intérêt public. En outre, comme le Président doit, dans le rapport annuel qu'il présente au Parlement, faire état de la façon dont la Partie VII fonctionne, il lui faut surveiller la façon dont chaque plainte est traitée.

Selon une disposition de la *Loi sur la GRC*, le commissaire de la GRC doit établir et conserver un dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en application de la Partie VII et fournir à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier. La Commission a demandé qu'on lui fournisse tous ces renseignements. C'est ce que la Gendarmerie fait maintenant, mais seulement après avoir réglé les plaintes. Cette mesure n'est pas satisfaisante, du point de vue de la Commission, étant donné la responsabilité du Président de déterminer quelles plaintes devraient faire l'objet, dans l'intérêt public, d'une enquête de la Commission. En dépit des demandes qu'a faites celle-ci pour obtenir des copies des plaintes dès qu'elles ont été reçues par la GRC, suivant le principe que, une fois reçues, elles font partie du « dossier », la Gendarmerie a refusé de nous envoyer les renseignements à ce stade du processus.

Il est recommandé que la Partie VII de la Loi soit modifiée pour que :

la Gendarmerie soit tenue de transmettre à la Commission des copies de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII, soit directement à la Gendarmerie, soit, en premier lieu, aux autorités provinciales, dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après que la Gendarmerie a reçu ces plaintes;

la Gendarmerie soit tenue de transmettre à la Commission des copies de toutes les autres plaintes qu'elle reçoit de particuliers pour que celle-ci s'assure que leur classification par la Gendarmerie est appropriée, et que la Commission soit habilitée à faire de ces plaintes des plaintes relevant de la Partie VII;

la Commission reçoive explicitement le pouvoir de contrôler le traitement de toutes les plaintes faites en vertu de la Partie VII et soit tenue d'informer le Parlement des résultats de ce contrôle.

Médiation

La Partie VII devrait prévoir la possibilité de régler les plaintes grâce à la médiation d'un tiers dans les cas qui s'y prêtent.

La résolution à l'amiable prévue à l'article 45.36 ne comprend pas le processus de résolution des conflits grâce à l'*aide* d'un tiers. La Commission n'a pas non plus obtenu le rôle de médiateur.

Néanmoins, le Président ou la Commission peuvent présenter (et présentent effectivement) dans leurs rapports des recommandations quant au recours à la médiation. Certains rapports contiennent des propositions qui pourraient conduire à un règlement négocié de la plainte.

La réussite de la médiation pourrait être avantageuse pour la Gendarmerie, le membre et le plaignant. Elle pourrait éviter les affrontements et le coût (en dollars et en temps) des examens et des audiences. Les solutions acquises par la médiation peuvent également éviter les ressentiments qui peuvent découler des décisions à la suite desquelles il peut y avoir des gagnants et des perdants. La médiation ne résoudra pas toutes les plaintes, mais on devrait pouvoir recourir à ce mécanisme.

Il est donc recommandé que :

> **la Partie VII soit modifiée de façon à permettre à la Commission de faire une tentative de médiation, par une procédure destinée aux plaintes soumises à l'examen de la Commission, laquelle le Président est tenu de suivre lorsqu'il considère la médiation comme un bon moyen de régler la plainte.**

Les plaintes du public et la discipline; le lien entre les deux

Deux problèmes particuliers exigent l'attention :

- éclaircissements quant à la question de savoir si le plaignant a le droit de connaître la mesure disciplinaire imposée par la Gendarmerie;
- conséquences que peut avoir le délai de prescription d'un an dans le processus disciplinaire (Partie IV) sur la procédure de règlement des plaintes du public.

Connaissance des mesures disciplinaires

La Partie VII de la *Loi sur la GRC* n'indique pas clairement si le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires prises à l'encontre du membre de la Gendarmerie. Le rapport transmis au plaignant doit contenir « un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte ». La Gendarmerie soutient que le fait de communiquer des renseignements au sujet

des mesures disciplinaires imposées serait contraire aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, bien que la Commission ait reçu un avis juridique contraire.

Le public aura-t-il confiance dans un système dans lequel la police garde pour elle les mesures prises à la suite d'une plainte justifiée? Le particulier qui a déposé la plainte n'a-t-il pas le droit de savoir ce qu'a fait la Gendarmerie afin de pouvoir en évaluer la pertinence?

Une solution consisterait à exiger la divulgation des mesures prises par la Gendarmerie mais à ne pas permettre au plaignant de renvoyer la plainte à la Commission des plaintes du public s'il n'est pas satisfait des mesures disciplinaires prises. En fait, il pourrait être autorisé à assister en tant que partie aux audiences disciplinaires tenues à ce sujet en vertu de la Partie IV de la *Loi sur la GRC*.

L'intérêt public exige la divulgation. Le plaignant et le public devraient être en mesure de déterminer si la police a pris les mesures qui s'imposent à l'égard d'un membre qui a été reconnu coupable d'inconduite à la suite d'une plainte. L'obligation de rendre compte comprend la divulgation des mesures prises à la suite d'un acte répréhensible. Le bon exercice des pouvoirs de police a pour objet la protection du public. La Gendarmerie et ses membres ne devraient pas pouvoir se servir de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour éviter d'avoir à rendre des comptes.

Il est recommandé que :

> **la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires prises et d'assister à l'audience portant sur l'étude de ces mesures.**

La prescription dans la Partie IV

Il existe un délai de prescription d'un an pour la convocation d'une audience relative aux contraventions

graves prévue dans la Partie IV (voir paragraphe 43(8)). Le temps commence de courir depuis le moment où l'« officier compétent » prend connaissance de la contravention censément commise au Code de déontologie et de l'identité du membre en cause.

Cette disposition peut empêcher la prise de mesures disciplinaires contre un membre après le traitement d'une plainte selon la procédure de la Partie VII. Cette procédure, lorsqu'une audience est convoquée, prend du temps, et il peut s'écouler une année depuis le moment où l'incident à l'origine de la plainte est connu jusqu'à celui où le président de la Commission présente son rapport final.

En général, la procédure disciplinaire devrait suivre celle qui se rapporte aux plaintes du public. Dans ses conclusions, la Commission pourrait disculper un membre ou, d'un autre côté, révéler l'existence d'un acte d'inconduite et recommander que des mesures disciplinaires soient prises. Dans le dernier cas, si la prescription était expirée, une audience disciplinaire ne pourrait pas être convoquée.

Dans le contexte de la procédure disciplinaire, un délai de prescription d'un an semble constituer une mesure de protection raisonnable pour les membres de la Gendarmerie. Mais, étant donné le lien entre la Partie IV et la Partie VII, il existe un problème évident, qui n'a probablement pas été reconnu lors de la rédaction de la Loi. Il faudrait le résoudre pour que la Partie VII permette d'atteindre les objectifs fixés par le Parlement. Cela semble illogique que lorsque la Commission trouve une plainte justifiée, indépendamment des réfutations du membre de la Gendarmerie en cause, celle-ci et le membre peuvent dire qu'il est trop tard pour prendre les mesures disciplinaires qui seraient appropriées, n'était-ce la prescription.

Il est entendu que la Gendarmerie et la Commission doivent traiter les plaintes efficacement. Mais un certain nombre de facteurs pourraient faire en sorte que plus d'un an s'écoule : par exemple, la période qui

s'étend du moment où s'est produit l'incident jusqu'au dépôt de la plainte, la durée de l'enquête de la GRC et de l'examen du Président ainsi que les difficultés qu'il y a à répondre aux besoins des intéressés en ce qui concerne l'audience.

Il faudrait modifier le paragraphe 43(8) de sorte que le délai d'un an serait suspendu si l'affaire en cause est l'objet de la procédure prévue à la Partie VII, jusqu'à trois mois après que le président de la Commission a présenté son rapport final. Cela donnerait à la Gendarmerie suffisamment de temps pour décider si, à la suite de la procédure de la Partie VII, des mesures disciplinaires devraient être prises ou non contre un membre.

Il n'existe aucun délai de prescription pour le dépôt des plaintes en vertu de la Partie VII. Il devrait en exister un, pour toutes les raisons pour lesquelles les prescriptions sont souhaitables. Une période d'un an à partir du moment où la personne ou les personnes directement touchées par la conduite du membre de la Gendarmerie ont pris connaissance des faits à l'origine de la plainte semble raisonnable, pourvu que le président de la Commission puisse annuler la prescription dans des circonstances particulières. Il pourrait s'agir, par exemple, du fait que la façon dont le membre s'est conduit n'était pas connue et des intérêts de l'administration de la justice.

Il est recommandé que la *Loi sur la GRC* soit modifiée de façon que :

le délai de prescription d'un an qui figure au paragraphe 43(8) de la Partie IV de la *Loi sur la GRC* soit suspendu, en ce qui concerne une affaire qui fait l'objet de la procédure de la Partie VII, jusqu'à trois mois après que le président de la Commission a présenté son rapport final;

il existe un délai de prescription d'un an en ce qui concerne le dépôt des plaintes en vertu de la Partie VII, sous réserve que le président de la

Commission a toute la latitude voulue pour annuler le délai de prescription dans des circonstances particulières.

Possibilité d'obtenir de l'information de la GRC

Lacunes

Il existe un certain nombre de lacunes dans la Loi au sujet de la possibilité d'obtenir des renseignements de la GRC et des membres de la GRC aux fins des examens, des enquêtes et des audiences et de la Partie VII. Il s'agit notamment de ce qui suit :

- rien n'oblige le membre de la Gendarmerie dont la conduite est mise en cause à fournir des explications sur les circonstances de l'incident à l'origine de la plainte, au cours des enquêtes menées soit par la Gendarmerie, soit par le président de la Commission;
- rien n'oblige la Gendarmerie à fournir au président de la Commission quelque renseignement ou dossier que ce soit qu'il juge nécessaire afin de conduire ses enquêtes;
- les déclarations faites par un membre au cours d'une enquête sur une allégation selon laquelle il a contrevenu au Code de déontologie, en vertu de la Partie IV (discipline), ne sont pas, en vertu du paragraphe 40(3), recevables dans des poursuites administratives en vertu de la Partie VII. (Cette disposition a pour corollaire le paragraphe 45.45(10).) Celui-ci prévoit que les déclarations faites par un membre à une audience de la Commission ne sont pas recevables au cours d'une audience tenue en vertu de la Partie IV et portant sur une allégation selon laquelle il a contrevenu au Code de déontologie);
- ce qui constitue un « document pertinent » à transmettre par le commissaire de la GRC à la Commission n'est pas déterminé par les critères établis par celle-ci. Tout document dont elle a besoin devrait lui être remis par la Gendarmerie. Cette dernière ne devrait pas avoir l'impression qu'elle a une certaine

latitude dans ce domaine. Tout doit être dévoilé. De plus, la Loi devrait indiquer clairement que le rapport et tout « document pertinent » de la Gendarmerie devraient être envoyés à la Commission pour que le Président les examine lorsque c'est ce dernier qui a porté plainte. Les dispositions de la Partie VII créent un problème théorique à cet égard. (Voir paragraphes 45.37(1), 45.41(2) et 45.42(1).)

- la Commission, lorsqu'elle tient une audience, exerce les pouvoirs d'une commission d'enquête en vertu du paragraphe 24(3) de la *Loi sur la GRC*. Toutefois, le pouvoir indiqué à l'alinéa d) de ce paragraphe, celui de « procéder à l'examen de dossiers ou registres et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires », a été explicitement exclu.

Ces cinq lacunes devraient être examinées avec soin, et les modifications nécessaires apportées à la *Loi sur la GRC* pour permettre à la Commission de fonctionner efficacement. Il est essentiel qu'elle possède l'information dont elle a besoin pour examiner les plaintes et enquêter de façon à susciter la confiance du public dans la procédure applicable aux plaintes et, par conséquent, dans la GRC. Fournir ces renseignements ferait en sorte que la Gendarmerie et ses membres rendent compte comme il faut de l'action policière.

Les trois enquêtes

Il peut être utile de fournir, ici, relativement aux trois premiers points dont il est question ci-dessus, certaines données sur le type d'enquête que la Gendarmerie peut mener lorsqu'une plainte au sujet d'une inconduite a été déposée en vertu de la Partie VII.

Un incident donnant lieu à une plainte peut rendre nécessaire la tenue d'enquêtes par la Gendarmerie pour trois raisons différentes :

a) mesures disciplinaires possibles en vertu de la Partie IV pour une infraction au Code de déontologie de la Gendarmerie;

b) détermination de la validité de la plainte d'un membre du public, en vertu de la Partie VII;

c) détermination de la nécessité d'une inculpation pour une infraction à la loi (p. ex., au *Code criminel*), lorsque (i) les circonstances relatives à la plainte indiquent que cette infraction a pu avoir lieu et (ii) la Gendarmerie est chargée (par opposition aux cas où un service de police provincial ou municipal aurait compétence) de faire appliquer la loi qui aurait été enfreinte.

On peut se demander si une seule enquête pourrait servir à ces trois fins (ou deux, en l'absence de circonstances qui pourraient donner lieu à l'inculpation). Cependant, dans chaque cas, il faut une enquête. Il ne s'agit pas de savoir si une seule suffit, mais dans quelle mesure il convient qu'elles coïncident. Faut-il demander à un témoin, dont la déclaration serait pertinente dans chaque cas, d'en faire trois, ou peut-on se servir d'une seule pour les trois enquêtes? Convient-il que les trois (ou deux) enquêtes soient menées par le même enquêteur? Dans quel ordre devraient-elles avoir lieu?

Tandis que les faits relatifs à chaque enquête peuvent être les mêmes, les objectifs ne sont pas identiques, et des critères différents peuvent s'appliquer. Une enquête criminelle, par exemple, ne donnera pas de résultats à moins qu'on ne dispose de preuves hors de tout doute raisonnable. Dans la Partie IV (expressément au paragraphe 45.12(1)) et dans la Partie VII implicitement, le critère est la prépondérance des probabilités.

Différentes procédures s'appliquent à chaque type d'enquête. Par exemple, les règles applicables à l'obtention des témoignages de membres de la Gendarmerie varient :

- dans une enquête criminelle, le membre de la Gendarmerie est, en pratique, averti qu'il n'est pas obligé de faire des déclarations et que, s'il en fait, elles peuvent être utilisées contre lui;

- dans une enquête sur une infraction à la discipline (Partie IV), le membre est tenu, selon l'article 40, de faire des déclarations, mais celles-ci ne peuvent être utilisées dans des poursuites criminelles, civiles ou administratives (qui comprennent vraisemblablement la procédure administrative de la Partie VII) sauf en cas d'allégation selon laquelle les déclarations étaient fausses. À une audience en vertu de la Partie IV sur des cas graves, le membre de la Gendarmerie peut être forcé de témoigner, comme c'est le cas de tout autre témoin, mais son témoignage à l'audience est soumis aux mêmes garanties que les déclarations du membre à une enquête de nature disciplinaire;

- dans une enquête en vertu de la Partie VII, par la Gendarmerie ou par le président de la Commission, aucune disposition semblable à l'article 40 n'oblige le membre à faire des déclarations. Il semble que, au moins dans un nombre appréciable de cas, le membre chargé de l'enquête donne à celui qui est en cause un avertissement semblable à celui qu'on trouve dans les enquêtes criminelles. Dans certains cas, ayant eu le choix de faire ou non des déclarations, le membre soumis à une enquête a décidé de ne pas le faire.

- Toutefois, pour les audiences de la Commission, les membres de la Gendarmerie peuvent être contraints de témoigner de la même façon que pour les audiences relevant de la Partie IV.

Il faut que la Gendarmerie renforce les politiques et les procédures concernant les trois types d'enquêtes et donne aux membres qui les mènent plus de formation et d'aide. Ainsi qu'un sergent d'état-major l'a fait remarquer, après voir étudié une enquête sur une plainte, dans une note de service à l'officier responsable de l'Administration et du Personnel de sa division :

(TRADUCTION)

> Je suis encore un peu désorienté quant à la procédure à suivre dans les cas qui font

> l'objet d'une enquête, et il me semble que d'autres s'y perdent aussi. Je propose qu'on prépare une sorte de graphique de cheminement pour régler ce genre de question.

Le problème de l'auto-incrimination

Les membres de la Gendarmerie ont droit à toute la protection qu'assure la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur la preuve au Canada* et la loi relative aux déclarations volontaires.

Par ailleurs, l'employeur, la GRC, devrait avoir droit à des explications de la part de son employé, le membre, lorsqu'il existe une allégation d'inconduite. Et, si celui-ci refuse de s'expliquer, il devrait faire l'objet des mesures disciplinaires appropriées. L'obligation faite à l'employé est claire aux fins de la Partie IV, à l'article 40. Mais aucune obligation d'origine législative de cette sorte n'est imposée dans le processus de la Partie VII. Celle-ci a été adoptée pour obliger la police à rendre compte de ses actes devant un organisme externe et indépendant d'examen et d'enquête. Ne pas rendre compte en refusant de s'expliquer discrédite la police.

La question des déclarations des policiers est étudiée dans un livre récent (1988) d'A. Alan Borovoy, *When Freedoms Collide*, qui traite du droit de ne pas s'incriminer soi-même (p. 254-255) :

[TRADUCTION]

> L'un des griefs fréquemment formulés par les policiers est qu'on leur refuse le droit de ne pas s'incriminer eux-mêmes. Habituellement, leur critique porte sur l'obligation que bien des juridictions imposent aux policiers de répondre aux questions de leurs supérieurs. Même si celles-ci portent sur des accusations d'inconduite, cette obligation existe. Ces dernières années, bien des gendarmes ont fait campagne pour le droit de ne pas

répondre à ces questions. À Toronto, par exemple, même s'ils sont tenus de donner des réponses, ils ont réussi à obtenir que celles-ci, dans le cas des plaintes déposées par des citoyens, puissent être inadmissibles aux audiences disciplinaires.

Là encore, ce recours au droit de ne pas s'incriminer eux-mêmes est exagéré. Les policiers possèdent des pouvoirs extraordinaires pour la protection de la population. Leurs tâches comportent l'exécution d'un mandat public délicat. Pourquoi la société ne pourrait-elle pas exiger que, comme condition de ce mandat, les policiers rendent compte, dans la mesure du raisonnable, de leur comportement? En résumé, les policiers qui ne parleront pas ne seront plus des policiers. C'est une chose de mettre des policiers en prison pour avoir refusé de parler. C'est une tout autre chose de les congédier. La première mesure enfreindrait le droit de ne pas s'incriminer soi-même. La deuxième serait une condition d'emploi.

Je ne crois pas non plus que ce soit par respect de la liberté qu'on doive rendre les réponses exigées des policiers inadmissibles comme preuves aux audiences disciplinaires. Nous connaissons nombre de situations où des travailleurs industriels comme ceux de l'industrie automobile et ceux de la métallurgie ont dû, sous la menace de mesures disciplinaires, répondre aux questions de leurs supérieurs au sujet d'actes d'inconduite possibles liés au travail. Rien dans la loi n'empêcherait la présentation de telles déclarations comme preuves aux audiences ultérieures d'un conseil d'arbitrage portant sur des mesures disciplinaires à l'encontre de l'employé ou sur

son congédiement. Pourquoi les policiers bénéficieraient-ils d'une sollicitude spéciale à cet égard? Au contraire, on peut prétendre que, étant donné le mandat public particulier que comporte leurs activités, les policiers devraient être, plus que les travailleurs industriels, susceptibles de voir leurs déclarations être utilisées contre eux.

Il existe toutefois une situation où les policiers devraient jouir d'une garantie spéciale. Étant donné leur vulnérabilité particulière à l'égard des allégations de nature criminelle, il existe des raisons de refuser comme preuves des déclarations faites sous la contrainte dans le contexte d'un procès pénal où le policier est accusé.

La GRC et ses membres devraient être tenus de rendre compte sans restriction de leurs actes dans le cas d'une plainte à laquelle la Partie VII s'applique. La divulgation doit alors être complète.

Il est recommandé que la *Loi sur la GRC* soit modifiée de façon que :

les membres de la Gendarmerie dont la conduite fait l'objet d'une plainte soient tenus d'expliquer ce qu'ils savent de l'incident à l'origine de la plainte, au cours des enquêtes menées en vertu de la Partie VII soit par la Gendarmerie, soit par le président de la Commission (et ses collaborateurs);

l'obligation de fournir des explications soit semblable à celle de l'article 40 au sujet de la procédure de la Partie IV. Les mêmes garanties que celles de l'article 40 devraient s'appliquer, avec une exception. Une déclaration faite aux fins de la Partie VII devrait être retenue aux fins de la Partie IV. De plus, une exception équivalente devrait être prévue à l'article 40. Une déclaration obtenue aux fins de la Partie IV devrait être retenue aux fins de la Partie VII;

il soit obligatoire pour la Gendarmerie de fournir au président de la Commission tous les renseignements ou dossiers qu'il juge nécessaires pour ses enquêtes;

le « document pertinent » que doit transmettre le commissaire de la GRC pour examen à la Commission soit jugé « document pertinent » par le président de la Commission. Celui-ci devrait être habilité à examiner tous les renseignements et dossiers de la Gendarmerie qu'il estime nécessaires pour effectuer un examen. Cette recommandation s'appliquerait à tous les examens, que la plainte soit déposée par un particulier ou par le Président;

la Commission, lorsqu'elle exerce les pouvoirs d'une commission d'enquête aux audiences, soit en mesure de « procéder à l'examen de dossiers ou registres ou aux enquêtes qu'elle juge nécessaires », conformément à l'alinéa 24(3)d) de la *Loi sur la GRC*.

De plus, la Gendarmerie devrait améliorer ses politiques et ses procédures afin d'assurer une bonne coordination des enquêtes criminelles et des enquêtes sur les manquements à la discipline et les plaintes du public, et donner aux membres chargés de ces enquêtes plus de formation et d'aide.

Questions relatives à la Partie VI

Désignation de la Commission

La désignation anglaise de la Commission, the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, fait penser, et c'est effectivement ce qui se produit, que notre organisme fait partie de la GRC, et non pas qu'il est un organisme indépendant. Le nom français – la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada – ne présente pas de difficultés de cet ordre. Bien des gens pensent que la Commission est une division de la GRC et qu'elle

ne peut donc pas effectuer un examen ou mener une enquête en toute impartialité. Bien sûr, nous expliquons de quoi il s'agit à ceux qui s'adressent à nous afin qu'ils ne soient pas trompés par cette désignation. Notre publicité met l'accent sur notre indépendance. Chaque jour, nous recevons des appels destinés à la GRC.

Un changement de nom serait-il justifié et, dans l'affirmative, quelle est la désignation qui conviendrait le mieux?

Indépendamment des difficultés que nous connaissons, nous pensons qu'il faudrait conserver notre nom. À la longue, le public comprendra que nous formons un organisme distinct et indépendant de la Gendarmerie. Nos audiences publiques renforceront cette impression. À ce stade, un changement de nom causerait de la confusion à court terme, susciterait des problèmes d'ordre administratif et serait coûteux.

Nous croyons que, d'ici quelques années, le public nous prendra pour ce que nous sommes – un organisme indépendant et impartial auquel il peut recourir pour un examen équitable de ses plaintes.

Quand le suppléant siège-t-il?

Pour chaque membre régulier, il peut y avoir un suppléant, qui peut le remplacer dans certaines circonstances, c'est-à-dire en cas d'absence ou d'empêchement (paragraphe 45.29(7)). Ces termes ne sont pas définis dans la *Loi sur la GRC* et leur application pourrait donner lieu à des contestations judiciaires lorsqu'un suppléant remplace un membre régulier. Leur champ d'application est également très étroit. De plus, rien n'est prévu en cas de vacance d'un poste.

Dans le cas d'une province contractante (et de l'un des deux territoires), le membre régulier de la Commission nommé pour la représenter doit tenir les audiences sur des plaintes relatives aux services à contrats dans la province ou le territoire. Selon la répartition

géographique des plaintes, on peut s'attendre à ce que 40 p. 100 environ des audiences de la Commission se tiennent en Colombie-Britannique. Pour le membre régulier de cette province, il est probablement peu réaliste de tenir toutes les audiences que la Loi, dans sa formulation actuelle, l'oblige à tenir.

Il faudrait plus de souplesse dans le recours aux suppléants, et il faudrait modifier la Loi en conséquence.

Il est recommandé que la Partie VI soit modifiée de façon que :

> **le suppléant puisse remplacer le membre régulier lorsque (i) il existe un poste vacant au moment de l'audience ou (ii) le membre régulier ne peut être présent, de l'avis du président de la Commission, en cas d'absence, de maladie, de participation à d'autres audiences, d'autres obligations ou d'inéligibilité.**

Établissement de règles concernant la charge de travail

La Commission peut établir des règles concernant la répartition de ses travaux entre ses membres et la désignation de ces derniers pour examiner les plaintes dont est saisie la Commission (alinéa 45.33 c)).

Cette disposition contredit des dispositions de la Partie VII et devrait être abrogée.

Les membres de la Commission autres que le président et le vice-président n'ont aucun pouvoir en vertu de la Loi pour effectuer un examen. L'article 45.42 prévoit que c'est le Président qui examine les plaintes. Cette fonction peut être confiée, selon le paragraphe 45.3(3), au vice-président. Elle ne peut l'être à aucun autre membre de la Commission.

En ce qui concerne les audiences, le président de la Commission assume la responsabilité, en vertu de l'article 45.44, de désigner le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience, avec une

restriction. Lorsqu'il s'agit d'une plainte portant sur la conduite d'un membre dans le cadre de la fourniture de services de police à contrat dans une province ou une municipalité, le membre de la Commission représentant la province où la cause de la plainte a pris naissance doit être désigné. Il tient l'audience, seul ou avec d'autres membres de la Commission. Cette disposition s'applique également aux deux territoires.

Il est recommandé que :

l'alinéa 45.33 c) de la *Loi sur la GRC* soit abrogé.

Le dépôt et la réception des plaintes

« Autre personne »

Des plaintes peuvent être déposées en vertu de la Partie VII au sujet de la conduite d'un membre ou de toute *autre personne nommée* ou employée sous le régime de la *Loi sur la GRC* (paragraphe 45.35(1)). Cette expression comprend les membres du Comité externe d'examen et de la Commission des plaintes du public, qui sont nommés en vertu de la Loi. Il s'agit manifestement d'une erreur du rédacteur. Cette disposition ne devrait pas toucher les personnes nommées en vertu des Parties II et VI de la Loi, mais uniquement celles qui le sont en vertu de la Partie I.

Il est recommandé que :

le paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la GRC* soit modifié par le remplacement des mots « autre personne nommée ou employée sous le régime de cette Loi » par « autre personne nommée ou employée sous le régime de la Partie I de cette Loi ».

Lorsque la personne qui subit un préjudice n'est pas le plaignant

Un particulier peut porter plainte en vertu de la Partie VII, qu'il « en ait ou non subi un préjudice ». De plus,

le Président peut faire de même. (paragraphe 45.35(1) et article 45.37.) Lorsque ce type de plainte est déposé, la personne qui semble avoir subi un « préjudice » devrait être officiellement avertie (pourvu que l'identité de cette personne soit établie) qu'une plainte a été déposée et savoir également qu'elle peut être reconnue comme plaignant. À ce titre, cette personne aurait le droit de recevoir les rapports qui, selon la Partie VII, doivent être transmis aux plaignants et être autorisée à être partie aux audiences.

Cette personne pouvait avoir de bonnes raisons de ne pas porter plainte. Peut-être ignorait-elle l'existence de la procédure de la Partie VII ou craignait-elle d'y recourir. Peut-être préférait-elle tout simplement s'en dispenser. C'est à elle de choisir.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de sorte que, après le dépôt d'une plainte, toute personne qui est présumée avoir subi un préjudice du fait de la conduite d'un membre de la Gendarmerie, mais qui n'a pas porté plainte, devrait (i) être avertie qu'une plainte a été déposée et (ii) être informée qu'elle a le droit d'être un plaignant en vertu de la Partie VII.

Accusé de réception des plaintes

Une plainte peut être faite de vive voix ou par écrit. Toutefois, la Loi exige qu'il en soit accusé réception uniquement si elle a été faite par écrit ou si le plaignant le demande. (paragraphe 45.35(2))

S'il est souhaitable que les plaintes soient faites par écrit, on devrait toujours en accuser réception de la même manière à moins que l'identité ou l'adresse n'ait pas été indiquée. Le plaignant a le droit d'obtenir un avis indiquant que sa plainte a été reçue. Si, habitant une communauté éloignée, il a fait part de sa plainte par téléphone, on ne lui a peut-être pas dit qu'« il faut demander un accusé de réception écrit pour en recevoir un ».

De plus, il faudrait toujours, dans ces documents, informer le plaignant de l'existence de la procédure de la Partie VII, y compris des délais imposés à la GRC pour la remise des rapports.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de façon qu'il soit accusé réception par écrit des plaintes de tous les plaignants dont l'identité et l'adresse sont connues;

tous ces accusés de réception contiennent des renseignements sur la procédure de la Partie VII, y compris les délais pour la remise des rapports.

Options possibles après l'examen

Après avoir effectué un examen, le Président a le choix entre un certain nombre de procédures, comme la rédaction d'un rapport, la poursuite de l'enquête ou la convocation d'une audience. Le premier rapport annuel (p. 104-105) indiquait la nécessité d'éclaircissements au sujet du paragraphe 45.42(3), qui prévoit ces options. En particulier, il est nécessaire de clarifier la procédure à suivre lorsque le Président demande à la Gendarmerie de poursuivre l'enquête sur une plainte. Logiquement, la Gendarmerie devrait rendre compte des résultats de la nouvelle enquête à la Commission pour que celle-ci puisse terminer l'examen de la plainte. Toutefois, la Loi est muette sur ce point.

Il est recommandé que :

le paragraphe 45.42(3) soit modifié afin de clarifier les options qui s'offrent au président de la Commission après qu'il a effectué l'examen.

Duplication d'enquêtes

Le Président peut, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, enquêter sur une plainte ou convoquer une

audience de la Commission à cette fin. Il peut le faire, que la Gendarmerie ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard en vertu de la Partie VII. Ces enquêtes du Président et ces audiences de la Commission donnent lieu à des rapports, avec conclusions et recommandations. En cas d'enquête ou audience de ce genre, la Gendarmerie n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard, avant que des rapports intérimaires n'aient été transmis par le président de la Commission ou la Commission, selon le cas.

Cette dernière disposition permet à la Gendarmerie, à son gré, d'enquêter en même temps que le Président mène une enquête ou que la Commission tient une audience.

Cela ne sert pas à grand-chose que la Gendarmerie mène ou poursuive une enquête en vertu de l'article 45.36 lorsqu'une enquête ou une audience d'intérêt public a été demandée par le président de la Commission. Si la GRC agissait ainsi, elle rédigerait alors un rapport, envoyé ensuite au plaignant, lequel pourrait le renvoyer à la Commission pour un examen, qui serait suivi de rapports. Une telle procédure constituerait un double emploi coûteux et une source de confusion par rapport à l'enquête ou à l'audience d'intérêt public.

Le recours à la disposition sur l'« intérêt public » par le Président devrait mettre fin au rôle d'enquêteur de la Gendarmerie en vertu de l'article 45.35. C'est ce que la Loi devrait indiquer clairement.

De plus, les enquêtes internes à des fins disciplinaires en vertu de la Partie IV devraient être suspendues jusqu'à ce que la procédure de la Partie VII ait pris fin. Cette règle devrait être générale et ne pas s'appliquer uniquement aux enquêtes et aux audiences d'intérêt public.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de façon que, lorsque le Président a commencé une enquête ou convoqué une audience, dans l'intérêt public, toute enquête conduite par la Gendarmerie en vertu de la Partie VII sur une plainte prenne fin;

la Partie IV soit modifiée de façon que, lorsqu'une plainte est déposée en vertu de la Partie VII, toute procédure disciplinaire mise en oeuvre ou à mettre en oeuvre en vertu de la Partie IV et portant sur l'objet de la plainte soit suspendue jusqu'à la fin de la procédure de la Partie VII.

Désignation des présidents d'audience

Si elle autorise le Président à désigner les membres de la Commission qui tiennent les audiences, la Loi ne prévoit pas le mode de désignation d'un président lorsque plusieurs membres sont appelés à en tenir une. (article 45.44.)

Le président de la Commission devrait être autorisé à désigner le président d'audience en pareil cas. Quant aux audiences où le membre de la Commission représentant une province contractante doit siéger, on pourrait prétendre que, conformément au principe d'une représentation provinciale au sein de la Commission, ce membre devrait toujours les présider, ce que la Partie VII devrait prévoir. Toutefois, dans d'autres cas, un autre membre désigné pour tenir une audience devrait, en raison de sa formation ou de son expérience, être désigné pour la présider.

La Partie VII étant ce qu'elle est maintenant, le président de la Commission a pour règle de désigner trois membres pour tenir les audiences et de désigner le président d'audience. Lorsque la plainte porte sur la conduite d'un membre relativement à des services à contrat dans une province, il nomme le représentant de celle-ci à la Commission.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour permettre explicitement au président de la Commission de désigner les présidents d'audience.

Un certain nombre de recommandations ont été faites dans la présente Partie. Nous espérons que le Parlement sera en mesure de les examiner dans un avenir relativement proche.

Leur adoption permettrait, selon nous, de clarifier et de préciser l'intention qu'avait le Parlement lorsqu'il a créé la procédure applicable aux plaintes du public, en promulguant les Parties VI et VII, il y a près de quatre ans. Toutes ces recommandations rendront plus efficace la gestion quotidienne des plaintes.

Des propositions et des textes récents d'ordre législatif au Canada, dans le domaine provincial, montrent que les attentes du public à l'égard de la responsabilité de la police changent. Le Parlement reconnaîtra, nous en sommes sûrs, le besoin de répondre à ces attentes au niveau fédéral.

L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE POLITIQUE : LA VOIE DE L'AVENIR

PARTIE IV

CHAPITRE 9 GRANDES QUESTIONS DE PRINCIPE

Pour mieux comprendre la loi qui crée la Commission et la procédure de règlement des plaintes du public dont la Commission est la base, il est utile d'examiner l'évolution législative du système de règlement des plaintes établi par la *Loi sur la GRC* par rapport aux grandes questions de principe qui se posent au sujet des examens externes et des enquêtes sur les actes de la police. Ces grandes questions de principe sont exposées ci-dessous. Suivent quelques mots sur le contexte législatif et la façon dont les questions de principe ont été traitées dans les Parties VI et VII de la *Loi sur la GRC*.

La nécessité de faire des examens externes et des enquêtes sur les actes de la police a entraîné une activité législative considérable au Canada, tant à l'échelon fédéral que provincial, ainsi que dans d'autres pays du Commonwealth et aux États-Unis. Les grandes questions de principe comprennent :

1. L'organisme externe devrait-il être autorisé à examiner, outre des allégations précises sur la conduite de certains policiers, des questions comme les politiques, les procédures et les attitudes en général, la qualité des enquêtes de la police, le défaut de fournir des services et les activités générales de la police?

2. L'organisme externe devrait-il jouer un rôle général de surveillance ou exercer son autorité en déposant des plaintes?

3. L'organisme externe devrait-il être autorisé à mener des enquêtes lui-même ou les enquêtes sur les plaintes du public devraient-elles être conduites par le service de police concerné, l'organisme externe se bornant à en examiner les résultats?

4. Devrait-il exister des procédures distinctes pour régler les questions de discipline et les plaintes du public? Dans l'affirmative, les deux procédures devraient-elles être soumises à un examen externe? Par le même organisme externe, ou par des organismes distincts? S'il faut établir deux procédures distinctes, quel lien devrait-il y avoir entre elles? Avant de prendre des mesures disciplinaires, devrait-on attendre de connaître les résultats de la procédure applicable aux plaintes du public?

5. Lorsque c'est le service de police qui impose les mesures disciplinaires, le grand public, ou du moins le particulier qui a porté plainte contre la conduite d'un membre de la police, devrait-il avoir le droit de connaître les mesures prises? Le plaignant devrait-il avoir le droit de se plaindre des mesures disciplinaires auprès de l'organisme d'examen externe des plaintes du public?

6. L'organisme externe devrait-il être habilité à prendre des décisions exécutoires ou seulement à faire des recommandations? En d'autres termes, devrait-il avoir un rôle semblable à celui d'un ombudsman ou ressembler davantage à un tribunal administratif?

D'une manière générale, les organismes policiers ont tendance à vouloir restreindre le rôle de l'organisme d'examen externe afin de conserver le plus de contrôle possible sur la gestion de leurs opérations. Par ailleurs, la tendance consiste à donner aux organismes d'examen externe un rôle plus large. L'évolution législative récente au Québec, en Colombie-Britannique et en Ontario témoigne de cette tendance. Il en est discuté dans le chapitre 10.

Sur une période de 12 ans, le gouvernement fédéral a jonglé avec ces questions de principe dans deux grandes commissions d'enquête et dans cinq propositions législatives. Cette activité a culminé dans l'adoption

par le Parlement des Parties V et VI de la *Loi sur la GRC* le 26 mars 1986, jour où le projet de loi C-65 a reçu l'assentiment royal.

La façon dont le contexte législatif a évolué

Parmi les événements qui ont façonné et influencé l'élaboration de la législation fédérale, citons :

- les recommandations de la Commission Marin, en 1976;
- les recommandations de la Commission McDonald, en 1981;
- les lois provinciales, la décision de la Cour suprême du Canada dans *Putnam et Cramer*, en 1981, et les discussions fédérales-provinciales; et
- une série de propositions législatives fédérales (projets de loi C-50 et C-19 déposés en 1978, C-69 en 1981, C-13 en 1984 et C-65 en 1985).

La Commission Marin a recommandé l'adoption d'une procédure de règlement des plaintes du public qui serait opérationnellement et fonctionnellement distincte de la procédure disciplinaire. La seconde était considérée comme un processus contradictoire et accusatoire. La première mettrait l'accent sur la collaboration entre le public et la Gendarmerie et aurait pour objet de réparer les torts. En optant pour un processus correctif, on se laissait la possibilité de régler les plaintes à l'amiable. Le processus envisagé par la Commission Marin aurait eu un vaste champ d'application et aurait permis de traiter tant les plaintes sur le comportement des membres que le défaut de la Gendarmerie de répondre aux attentes du public. La Gendarmerie aurait continué d'assumer la responsabilité générale des enquêtes sur les plaintes. Il aurait été possible de faire appel auprès d'un éventuel ombudsman de la police fédérale, lequel aurait pu enquêter, assurer la médiation, convoquer des audiences publiques, recommander des mesures correctives et publier des rapports.

L'ombudsman aurait également été chargé de la surveillance générale et de l'évaluation du processus des plaintes et, à cette fin, il aurait eu accès à tous les renseignements de la GRC au sujet des plaintes du public.

La Commission McDonald recommandait d'établir un Bureau de l'inspecteur des pratiques de la police, au lieu de créer un poste d'ombudsman. L'inspecteur aurait relevé du Solliciteur général et aurait été considéré comme une voie plus efficace pour s'occuper des cas d'inconduite de la police. La Gendarmerie aurait conservé, en grande partie, la responsabilité des enquêtes sur les plaintes, sous réserve des appels interjetés auprès du Solliciteur général. L'inspecteur des pratiques de la police aurait eu des pouvoirs d'enquête et aurait conseillé le Solliciteur général. Il aurait joué un rôle de contrôle et d'évaluation relativement à la procédure de règlement des plaintes.

Pendant que le gouvernement fédéral discutait de cette procédure, nombre de provinces étaient déjà passées à l'action. Toutes, sauf le Québec et l'Ontario, sont, depuis quelque temps déjà, signataires d'ententes avec le gouvernement fédéral pour l'obtention de services provinciaux de police de la GRC. Dans ces provinces, près de 200 municipalités sont également surveillées par la GRC en vertu de contrats semblables. On peut comprendre que les provinces contractantes se croient chargées de répondre aux plaintes du public au sujet des services de police provinciaux et municipaux assurés par la Gendarmerie. En effet, l'*administration de la justice dans la province* relève de l'autorité provinciale. La plupart des provinces contractantes ont adopté des lois concernant les plaintes contre la GRC. L'Alberta l'a fait en 1973, la Colombie-Britannique en 1974, la Saskatchewan en 1974, le Manitoba en 1956, la Nouvelle-Écosse en 1974 et le Nouveau-Brunswick en 1977.

Ces interventions ont soulevé une question constitutionnelle, à savoir dans quelle mesure, le cas échéant, une loi provinciale pouvait prévoir des procédures de

règlement des plaintes du public contre la GRC, en qualité d'organisme fédéral, y compris des procédures relatives à la discipline.

La question constitutionnelle fondamentale a été réglée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Procureur général de l'Alberta c. Putnam et Cramer*, (1981) 2 S.C.R. 267. La Cour a déclaré inconstitutionnelle la loi de l'Alberta.

La Colombie-Britannique a récemment modifié sa loi sur les plaintes pour exclure la GRC. L'Alberta a par ailleurs adopté, en 1988, une nouvelle loi qui s'applique précisément à la GRC. Dans certaines autres provinces, les lois applicables à la GRC en sont encore à l'état de projet. Il s'agit d'une source de confusion qu'il conviendrait d'éliminer grâce à des discussions fédérales-provinciales. L'existence de telles lois montre l'importance de cette question pour les provinces.

La décision de la Cour suprême a ajouté à la nécessité d'une loi fédérale. Entre 1978 et 1984, cinq projets de loi gouvernementaux ont été présentés au Parlement. Le processus proposé pour le règlement des plaintes du public a été considérablement remanié, en particulier entre le deuxième et le troisième projet de loi.

Comment notre loi aborde les questions de principe

Les grandes questions de principe exposées ci-dessus en ce qui concerne l'examen et l'enquête par un organisme externe ont été abordées dans la Partie VII de la *Loi sur la GRC* comme suit :

1. La Commission est compétente pour régler les plaintes du public au sujet de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. Il semble donc qu'elle ne puisse examiner les politiques, les procédures et les attitudes générales de la Gendarmerie qu'indirectement, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une plainte sur la conduite d'un membre. Il reste à déterminer la mesure dans laquelle la

« conduite » englobe la pertinence des enquêtes de la police (comme dans l'enquête sur l'affaire Marshall en Nouvelle-Écosse) et le défaut de fournir des services au public.

2. La Partie VII crée essentiellement un système pour répondre aux plaintes du public, mais le Président peut également porter plainte. Afin de s'acquitter de cette responsabilité et d'exercer son pouvoir d'instituer des enquêtes ou de convoquer des audiences dans l'intérêt public, il faut que le Président contrôle la conduite des membres de la GRC, jusqu'à un certain point, et se tienne au courant de la teneur générale des plaintes.

3. Selon le processus général, c'est d'abord la GRC qui enquête sur les plaintes. Toutefois, le Président ou la Commission peut enquêter et cette dernière peut tenir des audiences à titre de commission d'enquête.

4. La loi crée des procédures distinctes concernant la discipline (Partie IV) et les plaintes du public (Partie VII). Des organismes externes d'examen distincts ont été créés pour chaque cas, soit le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public contre la GRC respectivement. Sauf pour ce qui est de l'utilisation des déclarations faites par les membres de la Gendarmerie, les deux procédures ne sont pas explicitement liées dans la *Loi sur la GRC*.

5. La loi ne dit pas explicitement que le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires imposées et de demander à la Commission de les examiner. Le commissaire de la GRC est tenu de transmettre au plaignant un rapport où figurent les résultats de l'enquête de la Gendarmerie et un résumé des mesures qui ont été ou qui seront prises pour régler la plainte. Le plaignant insatisfait de la décision peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen.

6. Dans les rapports qu'elle prépare, la Commission (et le Président) formule des conclusions et des recommandations. Par ailleurs, la Commission siège comme un tribunal administratif, tenant des audiences comme une commission d'enquête, normalement en public.

L'idée qui a présidé aux solutions adoptées dans la Partie VII a peut-être été dépassée par les événements dans le domaine de l'examen par un organisme externe, en particulier à l'échelon provincial (voir pages suivantes). Bien des choses se sont passées depuis le rapport de la Commission Marin, en 1976. À un moment donné, il faudrait réexaminer l'application des grandes questions de principe à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

CHAPITRE 10 ÉVÉNEMENTS RÉCENTS DANS LES PROVINCES

Le Québec et la Colombie-Britannique ont récemment adopté des lois; l'Ontario et la Saskatchewan ont déposé des projets de loi contenant de nouvelles approches pour le traitement des plaintes au sujet de la conduite des services de police ressortissant à leur compétence respective.

Ces nouvelles lois reflètent les attentes et les intérêts actuels du public. Dans la mesure où elles diffèrent de la loi régissant les plaintes du public au sujet de la conduite des membres de la GRC, on peut se demander si la loi fédérale, fondée en grande partie sur le rapport de la Commission Marin, a été dépassée.

La loi de la Colombie-Britannique est entrée en vigueur le 1er juillet 1989, et celle du Québec doit prendre effet le 1er juillet 1990. Les propositions législatives de l'Ontario ont été présentées le 20 décembre 1989. Elles sont résumées ci-dessous. Les propositions législatives de la Saskatchewan ont été déposées le 13 juillet 1989, mais le projet de loi (92) a expiré à la fin de la législature. On croit savoir que ces propositions ont depuis été soumises à un examen et qu'elles seront présentées de nouveau, avec des modifications.

Nous devrions tenter d'en savoir autant que possible sur ces nouveaux textes en vue d'améliorer le nôtre. Ce qu'il faut, c'est la meilleure loi pour faire en sorte que la police rende des comptes au public dans l'exercice des pouvoirs spéciaux dont elle est investie. Qu'il s'agisse d'un service de police municipal, provincial ou fédéral, les mêmes principes s'appliquent. La GRC fait fonction de service de police aux trois échelons.

Au nombre des principales caractéristiques de la loi du Québec figurent les suivantes :

- il existe un système d'examen externe à trois niveaux;

- des plaintes peuvent être présentées au commissaire de l'éthique de la police, lequel est doté de pouvoirs d'enquête;
- les mesures disciplinaires imposées à la suite des plaintes du public sont décidées par des organismes externes d'examen (comités d'éthique de la police), avec appel devant un tribunal de l'éthique de la police;
- un tiers des membres des comités d'éthique de la police sont des agents de police;
- les plaintes du public se limitent aux infractions au Code de déontologie des agents de police du Québec;
- le Code de déontologie est établi par l'exécutif, ce qui veut dire que c'est lui, plutôt que l'Assemblée nationale du Québec qui détermine dans quelle mesure la conduite de la police est soumise au processus d'examen.

Au nombre des principales caractéristiques de la loi de la Colombie-Britannique figurent les suivantes :

- dans le cas des services de police municipaux, il existe un processus d'examen externe à deux niveaux, appliqué par des tribunaux disciplinaires (les conseils de police municipaux compétents) et par la Commission provinciale de police;
- lorsqu'il y a plainte du public, la discipline relève des organismes d'examen externe, bien que les mesures disciplinaires soient d'abord proposées par la police (l'autorité en la matière);
- les enquêtes sur les plaintes sont menées par la police;
- il existe un commissaire désigné aux plaintes qui est un membre de la Commission provinciale de police et exerce un rôle général de surveillance et de consultation;
- les plaintes du public se limitent aux conduites qui, si elles sont jugées répréhensibles, constituent une infraction à un code de déontologie;

- le code de déontologie est établi par règlement, ce qui fait que c'est l'exécutif plutôt que le Parlement de la Colombie-Britannique qui détermine dans quelle mesure la conduite de la police est soumise au processus d'examen.

Au sujet du projet de loi de l'Ontario, on peut faire les observations suivantes :

- le projet de loi prévoit une procédure de règlement des plaintes du public qui comprend l'imposition de mesures disciplinaires;
- il est prévu qu'une procédure disciplinaire distincte s'applique lorsque l'inconduite ne fait pas l'objet d'une plainte du public;
- des organismes d'examen externes ont compétence pour l'imposition de mesures disciplinaires par voie d'appel ou autrement dans certains cas;
- le système applicable aux plaintes du public comporte un processus d'examen externe à trois niveaux : à savoir, un Commissaire aux plaintes du public, des commissions d'enquête et un appel devant les tribunaux;
- le système disciplinaire comporte un processus d'examen externe à trois niveaux : un appel devant la commission municipale de police compétente, un appel devant la Commission civile des services de la police de l'Ontario et un autre appel devant les tribunaux;
- la procédure de règlement des plaintes du public distingue les plaintes qui concernent des cas « d'inconduite » possibles des plaintes se rapportant à d'autres questions. Le processus d'examen externe ne s'applique qu'aux plaintes alléguant des actes « d'inconduite ». Par « inconduite », on entend la violation de dispositions précises de la proposition législative et de ses règlements d'application, y compris un Code de déontologie. Le « Code de déontologie » est prescrit par le lieutenant-gouverneur en conseil;

- le Commissaire aux plaintes du public joue un rôle général de surveillance dans le processus applicable aux plaintes du public;
- si la police assume la responsabilité générale des enquêtes sur les plaintes, le Commissaire aux plaintes du public peut, de son côté, mener des enquêtes;
- aux fins des enquêtes et des examens, le Commissaire aux plaintes du public possède les pouvoirs que lui confère la Loi sur les enquêtes publiques et il peut examiner divers documents dans les postes de police;
- les commissions municipales de police ont un rôle à jouer dans l'administration des bureaux municipaux d'enquête sur les plaintes du public;
- le Ministre responsable de l'administration de la procédure applicable aux plaintes du public (Partie VI) est le Procureur général de l'Ontario, tandis que le ministre chargé de l'administration des dispositions législatives en général (autres que de la Partie VI) est le Solliciteur général de cette province.

Le dénominateur commun dans ces provinces est le lien entre les plaintes du public et la discipline. Avec le temps, l'expérience montrera, par exemple, les avantages et les inconvénients qu'il y a à prévoir, dans la *Loi sur la GRC*, des processus distincts pour ces deux domaines. Après tout, la Partie VII de la *Loi sur la GRC* n'est en vigueur que depuis le 30 septembre 1988, et, actuellement, la Commission cherche surtout à fonctionner aussi bien que possible. La Commission et, croit-on, la GRC font de leur mieux pour que le processus de la Partie VII fonctionne de façon à répondre aux plaintes des particuliers et à servir l'intérêt public.

Dans la Partie III du présent rapport, on a relevé un certain nombre de questions à régler et présenté des propositions en vue de changements d'ordre législatif. Ce sont des questions que le Parlement pourra peut-être régler distinctement des questions d'orientation

plus vastes. Elles ont une influence sur la capacité quotidienne de la Commission de répondre aux plaintes du public.

Il importe néanmoins de garder à l'esprit les grandes questions de principe. Au cours des prochaines années, la procédure de règlement des plaintes du public et les grandes politiques qui la sous-tendent devraient être évaluées à la lumière de l'expérience acquise ici et des changements survenus ailleurs.

REMARQUES FINALES

À l'horizon de sa deuxième année d'existence, la Commission doit faire face à des défis de taille, notamment:

- continuer à élaborer des programmes d'information et de sensibilisation de manière à ce que les Canadiens soient au courant de leur droit de se plaindre en vertu de la Partie VII;

- gérer efficacement sa charge de travail croissante de manière que les plaignants et les membres visés par les plaintes voient les plaintes se régler de façon opportune et équitable;

- donner suite aux propositions du présent rapport qui visent l'amélioration des Parties VI et VII de sorte que les Canadiens aient accès à un processus de plaintes qui mette l'accent sur le principe de la responsabilité policière prévu par la loi et qui fonctionne plus efficacement;

- répondre de façon pertinente aux réactions négatives que l'expérience initiale du processus d'examen externe a provoquées chez la GRC et ses membres.

La Gendarmerie est maintenant assujettie au processus de plainte prévue par la Partie VII depuis un an et demi. À certains égards, la Commission a critiqué la façon dont la Gendarmerie a traité les plaintes. Occasionnellement, la conduite des membres de la Gendarmerie a été condamnée. Il se peut que la crédibilité des membres de la GRC soit mise en doute aux audiences publiques parce que celles-ci ont pour objet de permettre au public de se plaindre et de déterminer si un membre de la Gendarmerie est coupable d'inconduite. La Commission a mené des campagnes d'information restreintes au sujet du processus prévu par la Partie VII pour que le public prenne conscience de son droit légal à l'examen externe. Ces campagnes semblent déplaire à certains membres de la Gendarmerie qui les

considèrent comme une atteinte à leur image de marque « impeccable ». La Commission s'est inscrite en faux contre la Gendarmerie pour ce qui est de l'application de la Partie VII, de la question de la rétroactivité et de la portée du mot « conduite ».

Naturellement, certains membres de la GRC ont réagi négativement. D'aucuns estiment que la Commission est trop agressive. D'autres sont contrariés par ce qu'ils considèrent être une intrusion inutile dans les affaires de la Gendarmerie. D'autres encore ont l'impression d'être injustement « traduits en justice » au moment des audiences publiques.

Il ne faut pas se surprendre de ces réactions étant donné que c'est la première fois que l'incidence de la Partie VII se fait sentir partout au sein de la GRC. Les autres forces policières ont réagi de la même manière lorsqu'elles ont fait l'expérience du processus d'examen externe pour la première fois. Toutefois, dans cinq ans d'aujourd'hui, nul doute que la Gendarmerie considérera le processus comme allant de soi. C'est l'expérience initiale qui dérange. La GRC possède une tradition et une réputation dont elle a raison d'être fière. Le processus d'examen externe peut, dans une certaine mesure, être perçu comme une démarche qui mine cette tradition et cette réputation.

Le Parlement a confié un mandat à la Commission, et cette dernière est responsable, devant le Parlement et devant les Canadiens, d'exécuter son mandat de façon consciencieuse et équitable. La Gendarmerie et ses membres devraient être contents de voir la Commission réussir car, à la longue, ce sont ses traditions et sa réputation qui en seront améliorées. La Gendarmerie et ses membres devraient se rendre compte qu'il est de leur devoir et qu'il y va de leur intérêt de collaborer avec la Commission pour s'assurer qu'elle donne suite aux intentions du Parlement. Le Commissaire et la Gendarmerie comprennent généralement le principe et appuient le processus d'examen externe.

Le processus des plaintes du public n'a pas été conçu pour rendre les responsabilités de la GRC et de ses membres en matière d'application des lois plus difficiles. La société a besoin de la police. Les responsabilités et les risques assumés par chacun des membres de la Gendarmerie sont bien connus. Toutefois, la police est dotée de pouvoirs spéciaux, et il arrive qu'elle les exerce de façon abusive. Le processus d'examen externe fait en sorte que la police rende compte de ses actes au public.

La Commission ne restera pas insensible aux réactions de la Gendarmerie. Nul doute qu'elle pourra faire des erreurs, mais elle est prête à écouter et à apporter les ajustements ou les changements qui s'imposeront.

Voici un exemple qui illustrera notre propos. La Commission a mis sur pied un modeste programme de messages radio d'intérêt public. Cette mesure avait l'avantage de ne pas coûter cher et d'assurer une couverture considérable à l'échelle du pays. Comme il s'agit d'un service public facultatif, les postes de radio peuvent diffuser le message, le modifier et en contrôler la fréquence de diffusion. Dans certaines régions éloignées, les postes de radio ont, probablement en raison d'un manque d'autres publicités, diffusé le message tellement souvent que les membres de la GRC et leurs familles s'en sont tout naturellement irrités et trouvés brimés. La Commission regrette ce qui s'est produit et prend les mesures pour régler le problème.

Dans les remarques finales de l'an dernier, nous nous sommes fixés comme priorité d'informer le public sur le rôle et le mandat de la Commission et de lui faciliter l'accès aux services de cette dernière. Le Président ne considère pas que cet objectif a été véritablement atteint, et la Commission a l'intention d'en faire davantage pour respecter ses obligations à cet égard. Elle s'efforcera particulièrement de rencontrer plus souvent les autochtones pour déterminer si elle peut leur être utile.

La Commission tient beaucoup à s'acquitter de sa tâche aussi facilement et efficacement que possible. Le processus prévu par la Partie VII est complexe, mais, s'il est bien appliqué, il devrait permettre d'examiner les plaintes de façon consciencieuse et équitable. En raison du nombre d'étapes que comporte le processus et la nécessité d'agir avec minutie, le temps nécessaire au règlement des plaintes peut facilement exaspérer les plaignants et les membres visés. En outre, si la Commission voit sa charge de travail augmenter à la suite de la décision de la Cour fédérale sur la rétroactivité de la Partie VII, elle fera tout son possible pour prendre des mesures spéciales en vue de faire face à cet imprévu le plus efficacement possible.

Enfin, le président de la Commission espère pouvoir donner suite aux propositions formulées dans le présent rapport, qui, selon lui, pourraient permettre d'améliorer considérablement la loi. Pour y arriver, il faudra, à son avis, tenir des discussions avec le Solliciteur général du Canada et les fonctionnaires de son ministère, consulter la GRC et d'autres intervenants et soumettre une présentation au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. La Commission ne devrait pas trop attendre pour agir afin de tirer profit de l'expérience acquise au moment de la mise en oeuvre des Parties VI et VII. Il serait bon qu'elle cherche une intervention législative qui élimine tout ce que l'on considère déjà comme des lacunes évidentes.

Presque la moitié du mandat du Président est terminé. À sont départ, il voudrait que la Commission fonctionne bien et qu'elle se soit engagée sur la voie des réformes qui procureront au public un régime de plaintes plus efficace.